



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIX - Nº 902

Bogotá, D. C., lunes, 14 de septiembre de 2020

EDICIÓN DE 21 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 ACTO LEGISLATIVO

#### PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 406 DE 2020 CÁMARA

*por medio del cual se establecen inhabilidades con el propósito de fortalecer la independencia y la autonomía en el ejercicio de las funciones a cargo de los magistrados de las cortes de cierre y de los organismos de control e investigación del Estado.*

#### PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO No. \_\_\_\_ DE 2020 CÁMARA DE REPRESENTANTES

**“Por medio del cual se establecen inhabilidades con el propósito de fortalecer la independencia y la autonomía en el ejercicio de las funciones a cargo de los magistrados de las cortes de cierre y de los organismos de control e investigación del Estado”**

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**ARTÍCULO 1º.** Modifíquese el Artículo 179 de la Constitución Política de 1991, el cual quedará así:

“ARTÍCULO 179. No podrán ser congresistas:

1. Quienes hayan sido condenados en cualquier época por sentencia judicial, a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos.
2. Quienes hubieren ejercido, como empleados públicos, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, dentro de los doce meses anteriores a la fecha de la elección.

3. Quienes hayan intervenido en gestión de negocios ante entidades públicas, o en la celebración de contratos con ellas en interés propio, o en el de terceros, o hayan sido representantes legales de entidades que administren tributos o contribuciones parafiscales, dentro de los seis meses anteriores a la fecha de la elección.

4. Quienes hayan perdido la investidura de congresista.

5. Quienes tengan vínculos por matrimonio, o unión permanente, o de parentesco en tercer grado de consanguinidad, primero de afinidad, o único civil, con funcionarios que ejerzan autoridad civil o política.

6. Quienes estén vinculados entre sí por matrimonio, o unión permanente, o parentesco dentro del tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad, o primero civil, y se inscriban por el mismo partido, movimiento o grupo para elección de cargos, o de miembros de corporaciones públicas que deban realizarse en la misma fecha.

7. Quienes tengan doble nacionalidad, exceptuando los colombianos por nacimiento.

8. Nadie podrá ser elegido para más de una corporación o cargo público, ni para una corporación y un cargo, si los respectivos períodos coinciden en el tiempo, así sea parcialmente.

**9. Quienes ocho años antes de la elección hayan tenido la investidura o durante este tiempo hayan ejercido en cualquier momento cualquiera de los siguientes cargos: Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado, del Consejo Nacional Electoral, Procurador General de la Nación, Contralor General de la República, Fiscal General de la Nación o Defensor del Pueblo.**

Las inhabilidades previstas en los numerales 2, 3, 5 y 6 se refieren a situaciones que tengan lugar en la circunscripción en la cual deba efectuarse la respectiva elección. La ley reglamentará los demás casos de inhabilidades por parentesco, con las autoridades no contemplados en estas disposiciones.

Para los fines de este artículo se considera que la circunscripción nacional coincide con cada una de las territoriales, excepto para la inhabilidad consignada en el numeral 5.”.

**ARTÍCULO 2º.** Modifíquese el Artículo 197 de la Constitución Política de 1991, el cual quedará así:

<p>“Artículo 197. No podrá ser elegido Presidente de la República el ciudadano que a cualquier título hubiere ejercido la Presidencia. Esta prohibición no cobija al Vicepresidente cuando la ha ejercido por menos de tres meses, en forma continua o discontinua, durante el cuatrienio. La prohibición de la reelección sólo podrá ser reformada o derogada mediante referendo de iniciativa popular o asamblea constituyente.</p> <p>No podrá ser elegido Presidente de la República o Vicepresidente quien hubiere incurrido en alguna de las causales de inhabilidad consagradas en los numerales 1, 4 y 7 del artículo 179, ni el ciudadano que <u>dos años</u> antes de la elección haya tenido la investidura de Vicepresidente o ejercido cualquiera de los siguientes cargos:</p> <p>Ministro, Director de Departamento Administrativo, Comisión Nacional de Disciplina Judicial, <del>Miembro del Consejo Nacional Electoral</del>, Registrador Nacional del Estado Civil, Comandantes de las Fuerzas Militares, Auditor General de la República, Director General de la Policía, Gobernador de departamento o Alcalde.</p> <p><b><u>Tampoco podrá ser elegido Presidente de la República o Vicepresidente el ciudadano que ocho años antes de la elección haya tenido la investidura o durante este tiempo haya ejercido en cualquier momento cualquiera de los siguientes cargos:</u></b></p> <p><b><u>Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado, del Consejo Nacional Electoral, Procurador General de la Nación, Contralor General de la República, Fiscal General de la Nación o Defensor del Pueblo.”</u></b></p> <p><b>ARTÍCULO 3º.</b> Modifíquese el Artículo 240 de la Constitución Política de 1991, el cual quedará así:</p> <p>“ARTICULO 240. No podrán ser elegidos Magistrados de la Corte Constitucional quienes durante el año anterior a la elección se hayan desempeñado como Ministros del Despacho o Magistrados de la Corte Suprema de Justicia o del Consejo de Estado.</p> <p><b><u>Tampoco podrán ser elegidos Magistrados de la Corte Constitucional quienes ocho años antes de la elección hayan tenido la investidura o hayan ejercido en cualquier momento cualquiera de los siguientes cargos:</u></b></p> <p><b><u>Procurador General de la Nación, Contralor General de la República, Fiscal General de la Nación o Defensor del Pueblo”</u></b></p>	<p><b>ARTÍCULO 4º.</b> Modifíquese el Artículo 126 de la Constitución Política de 1991, el cual quedará así:</p> <p>“ARTÍCULO 126. Los servidores públicos no podrán en ejercicio de sus funciones nombrar, postular, ni contratar con personas con las cuales tengan parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad, primero civil, o con quien estén ligados por matrimonio o unión permanente.</p> <p>Tampoco podrán nombrar ni postular como servidores públicos, ni celebrar contratos estatales, con quienes hubieren intervenido en su postulación o designación, ni con personas que tengan con estas los mismos vínculos señalados en el inciso anterior.</p> <p>Se exceptúan de lo previsto en este artículo los nombramientos que se hagan en aplicación de las normas vigentes sobre ingreso o ascenso por méritos en cargos de carrera.</p> <p>Salvo los concursos regulados por la ley, la elección de servidores públicos atribuida a corporaciones públicas deberá estar precedida de una convocatoria pública reglada por la ley, en la que se fijen requisitos y procedimientos que garanticen los principios de publicidad, transparencia, participación ciudadana, equidad de género y criterios de mérito para su selección.</p> <p>Quien haya ejercido en propiedad alguno de los cargos en la siguiente lista, no podrá ser reelegido para el mismo. Tampoco podrá ser nominado para otro de estos cargos, ni ser elegido a un cargo de elección popular, sino <del>un año</del> <b>hasta ocho años</b> después de haber cesado en el ejercicio de sus funciones:</p> <p>Magistrado de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, Miembro del Consejo Nacional Electoral, Fiscal General de la Nación, Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo, Contralor General de la República y Registrador Nacional del Estado Civil.”</p> <p><b>ARTÍCULO 5º.</b> Modifíquese el Artículo 249 de la Constitución Política de 1991, el cual quedará así</p> <p>“ARTÍCULO 249. La Fiscalía General de la Nación estará integrada por el Fiscal General, los fiscales delegados y los demás funcionarios que determine la ley.</p> <p>El Fiscal General de la Nación será elegido para un período de cuatro años por la Corte Suprema de Justicia, de terna enviada por el Presidente de la República y no</p>
<p>podrá ser reelegido. Debe reunir las mismas calidades exigidas para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia.</p> <p><b><u>No podrá ser elegido quien ocho años antes de la elección haya tenido la investidura o durante este tiempo haya ejercido en cualquier momento cualquiera de los cargos enlistados en el artículo 126 de la Constitución.</u></b></p> <p>La Fiscalía General de la Nación forma parte de la rama judicial y tendrá autonomía administrativa y presupuestal.”</p> <p><b>ARTÍCULO 5º.</b> Modifíquese el Artículo 276 de la Constitución Política de 1991, el cual quedará así:</p> <p>“ARTÍCULO 276. El Procurador General de la Nación será elegido por el Senado, para un período de cuatro años, de terna integrada por candidatos del Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado.</p> <p><b><u>No podrá ser elegido quien ocho años antes de la elección haya tenido la investidura o durante este tiempo haya ejercido en cualquier momento cualquiera de los cargos enlistados en el artículo 126 de la Constitución”</u></b></p> <p><b>ARTÍCULO 6º.</b> Modifíquese el Artículo 281 de la Constitución Política de 1991, el cual quedará así:</p> <p>“ARTÍCULO 281. El Defensor del Pueblo ejercerá sus funciones de manera autónoma. Será elegido por la Cámara de Representantes para un período institucional de cuatro años de terna elaborada por el Presidente de la República.</p> <p><b><u>No podrá ser elegido quien ocho años antes de la elección haya tenido la investidura o durante este tiempo haya ejercido en cualquier momento cualquiera de los cargos enlistados en el artículo 126 de la Constitución”</u></b></p> <p><b>ARTÍCULO 7º. Vigencia y Derogatoria.</b> Este acto legislativo rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que sean contrarias.</p> <p><b>Parágrafo transitorio:</b> Los efectos de la inhabilidad introducida por los tres primeros artículos de este acto legislativo no aplicarán a las personas que a la fecha en que se promulgue el presente acto legislativo tengan o hayan tenido el cargo de Procurador General de la Nación, Contralor General de la República, Fiscal General de la Nación o Defensor del Pueblo, siempre que dentro de los dos (2) meses siguientes a la expedición de esta norma dichas personas declaren públicamente</p>	<p>que tienen interés de estar habilitados para poder ser elegidos dentro de los siguientes ocho años como Presidente de la República o Vicepresidente, congresista, o como magistrados de la Corte Constitucional.</p> <p>Lo previsto en este párrafo solamente producirá efectos respecto del cargo al que el respectivo interesado declare expresamente su interés de aspirar.</p> <p style="text-align: center;"><b>EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</b></p> <p>Este proyecto de acto legislativo tiene por propósito desincentivar el uso de las cortes de cierre y de los organismos de control e investigación criminal, disciplinaria y fiscal del Estado como plataforma electoral, de forma que quienes ostenten la calidad de Magistrado Procurador General de la Nación, Contralor General de la República o Fiscal General de la Nación puedan desempeñar sus cargos con más independencia y transparencia, y que quienes tengan el interés de ser Presidente de la República, congresista o magistrados de la Corte Constitucional, usen mecanismos legítimos para promover sus aspiraciones.</p> <p>La Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Fiscalía General de la Nación son organismos que tienen a su cargo la tarea de proteger los recursos y la función pública, investigando y persiguiendo a quienes han atentado contra los intereses del Estado.</p> <p>A su turno, los magistrados de las cortes de cierre tienen la responsabilidad de actuar en derecho e impartir justicia en los casos más importantes del país. A su cargo está la facultad de revocar sentencias de toda clase de jueces y de interferir de forma fundamental en los asuntos más relevantes de la política nacional, tales como decidir casos importantes que involucran personajes de la política nacional, pronunciarse sobre actuaciones o políticas del Gobierno Nacional –y también de sus opositores–, entre otras.</p> <p>Para cumplir con estas tareas, estas autoridades cuentan con enormes recursos humanos y con amplios poderes establecidos en la Constitución Política y en la ley.</p> <p>Por esta razón, estas entidades deben estar gobernadas de la forma más transparente, y por personas que tengan como único propósito defender los intereses del Estado y que actúen de conformidad. Está ampliamente documentado como el hecho de que puedan existir intereses electorales de los funcionarios judiciales y de los funcionarios a cargo de organismos como la Procuraduría General</p>

<p>de la Nación, la Contraloría General de la República, la Fiscalía General de la Nación o la Defensoría del Pueblo, no son compatibles con las funciones que tienen que desempeñar, y, por el contrario, pueden manipular el ejercicio de los poderes de la autoridad que representan.</p> <p>Las inhabilidades que este acto legislativo crea son una limitación al derecho a ser elegido. Pero esta limitación está justificada en fortalecer las funciones que cumplen dichas autoridades en el diseño institucional del Estado, con el propósito de evitar que se sobrepongan intereses propios, disminuyendo el riesgo de que sean utilizadas como plataformas clientelistas, electorales o como mecanismos de persecución de personas con legítimas aspiraciones políticas.</p> <p><b>1. Limitación de los servidores públicos para participar en política</b></p> <p>En la historia constitucional de Colombia ha existido una limitación expresa de los servidores públicos para participar en política, por la incompatibilidad manifiesta que existe entre trabajar en aras del interés general, y la vocación de poder inherente a la actividad política. La Constitución Política de 1886, a manera de ejemplo, contenía en su artículo 62 una prohibición a los funcionarios públicos de tomar parte en los partidos políticos y las controversias públicas, con la salvedad de que sí podían ejercer su derecho al voto.</p> <p>Esta limitación tiene por propósito impedir que los funcionarios públicos, con autoridad en determinada jurisdicción, puedan crear –o servirse de– estructuras clientelistas, que drenan las finanzas públicas con el único propósito de incidir en los procesos de participación ciudadana para favorecer a un grupo político determinado<sup>1</sup>. Esta práctica debilita el sistema constitucional democrático y es inequitativa con los grupos políticos que no tienen cuotas burocráticas, en la medida en que, por vía del pago de impuestos, indirectamente están obligados a financiar las ideas de los grupos políticos a los que se oponen, o que simplemente no comparten<sup>2</sup>.</p> <p>Esta limitación, tal y como quedó consagrada en la Constitución Política de 1991, no es absoluta, y tiene en cuenta las diferentes circunstancias. Los miembros de la fuerza pública tienen la restricción más fuerte: no pueden participar en política, ni siquiera, para ejercer el derecho al sufragio<sup>3</sup>. Tampoco pueden reunirse por derecho propio, sino únicamente por orden de autoridad legítima. A los funcionarios de la</p> <p><sup>1</sup> Gaceta Constitucional 105. Antecedentes del artículo 125 al 128. Consejería para la redacción de una nueva Constitución Política. Pág.3  <sup>2</sup> Gaceta Constitucional 105. Pág. 15. Intervención de Hernando Yepes.  <sup>3</sup> Constitución Política de 1991. Artículo 219.</p>	<p>rama administrativa, aunque pueden votar, no pueden participar activamente en política, difundiendo propaganda electoral, o determinando en cualquier forma, a subalternos para que respalden alguna causa, campaña o controversia política<sup>4</sup>.</p> <p>Los funcionarios de la Rama Judicial, de los órganos electorales, de control y de seguridad, por su parte, no pueden formar parte de movimiento político alguno<sup>5</sup>. Esta prohibición aplica a los funcionarios de la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Fiscalía General de la Nación, aun cuando los dos primeros son órganos autónomos e independientes que no integran la Rama Judicial. Sobre todo, porque estas entidades (en especial la Procuraduría General de la Nación y la Fiscalía General de la Nación) están encargadas de castigar a aquellos funcionarios públicos que incumplan con sus deberes y que contravengan las prohibiciones establecidas en la Constitución Política y en la ley, mientras que la Contraloría tiene la facultad de imponer multas a quienes considere que causaron un detrimento patrimonial al Estado. La participación en política de los funcionarios que pertenecen a la Rama Judicial y a los organismos de control es totalmente incompatible con las funciones que tienen su cargo.</p> <p>Los únicos funcionarios exceptuados de este régimen son los miembros de las corporaciones públicas elegidos por voto popular, tales como senadores, representantes a la Cámara, concejales y ediles<sup>6</sup>, en la medida en que la participación en eventos proselitistas hace parte de la naturaleza de sus funciones de representación política de los intereses de sus respectivos sufragantes.</p> <p><b>2. Inhabilidades constitucionales de los magistrados de las cortes de cierre y de las personas que ocupan cargos directivos en organismos de control</b></p> <p>En lo que se refiere a la restricción constitucional y legal que tienen los magistrados de las cortes de cierre y algunos funcionarios de los organismos de control y de seguridad del Estado para participar en política, es preciso advertir que no solamente opera durante el tiempo en que ejercen sus respectivos cargos, sino que también que está materializada en una inhabilidad hacia el futuro establecida por la Constitución y la ley.</p> <p>En primer lugar, de acuerdo con el numeral 2º del artículo 179 de la Constitución Política el funcionario que hubiere ejercido cualquier empleo, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, y que tenga interés en ser congresista, tendrá</p> <p><sup>4</sup> Ley 996 de 2005. Artículo 39.  <sup>5</sup> Constitución Política de 1991. Artículo 127.  <sup>6</sup> Ibid. Artículo 41.</p>
<p>que renunciar a sus funciones con por lo menos doce meses de anticipación a la fecha de la respectiva elección.</p> <p>Así mismo, la persona que tenga interés en ser Presidente de la República o Vicepresidente, y que haya tenido la investidura o que hayan ejercido los cargos a los que se refiere el inciso tercero del artículo 197 de la Constitución Política (que incluyen los cargos a los que se refiere este acto legislativo)<sup>7</sup>, deberán renunciar a sus respectivas funciones con por lo menos con dos años de anticipación a la fecha de la respectiva elección.</p> <p>Para ser magistrado de la Corte Constitucional un funcionario público que haya tenido la investidura o haya ejercido el cargo de Procurador General de la Nación, Fiscal General de la Nación o Contralor General de la República tendrá que haber renunciado con al menos un año de anticipación.</p> <p><b>3. Fortalecimiento del debate político – (des)judicialización de la política</b></p> <p>Con la expedición de este acto legislativo el Congreso de la República homogeniza y profundiza las inhabilidades para ser congresista, Presidente de la República o Vicepresidente, y magistrado de la Corte Constitucional, de aquellos funcionarios que hayan tenido la investidura o hayan ejercido el cargo de magistrado de corte de cierre, Procurador General de la Nación, Fiscal General de la Nación o Contralor General de la República.</p> <p>La razón por la cual las inhabilidades a las que se refiere este acto legislativo se refieren únicamente a las personas que han sido magistrados de las cortes de cierre, o que han dirigido, dirigen o dirigirán estos organismos radica –principalmente– en que es necesario garantizar que la autoridad que representan se ejerza exclusivamente en defensa de los intereses públicos estrictamente relacionados con las funciones que desempeñan, y que por consiguiente, se disminuya el riesgo de que dichas facultades se pongan al servicio de intereses electorales o políticos.</p> <p><sup>7</sup> Vicepresidente, Ministro, Director de Departamento Administrativo, Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado, Comisión Nacional de Disciplina Judicial, miembro del Consejo Nacional Electoral, Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo, Contralor General de la República, Fiscal General de la Nación, Registrador Nacional del Estado Civil, Comandantes de las Fuerzas Militares, Auditor General de la República, Director General de la Policía, Gobernador de departamento o Alcalde.</p>	<p>Quienes hacen parte de estas entidades ejercen una posición de autoridad sobre otros funcionarios públicos, e incluso, sobre particulares.</p> <p><b>3.1. En relación con las funciones a cargo de los organismos de control</b>  <b>3.1.1. Breve reseña de la Procuraduría General de la Nación en el constitucionalismo colombiano</b></p> <p>Las inhabilidades que establece este acto legislativo fortalecen las funciones a cargo de la Procuraduría General de la Nación en la medida en que previenen que quienes las ejerzan lo hagan con algún tipo de sesgo causado por un interés electoral o político específico</p> <p>La Procuraduría General de la Nación tiene a su cargo la tarea de salvaguardar el interés general, investigando, persiguiendo y sancionando a todas aquellas personas que, en su calidad de funcionarios públicos o de particulares en ejercicio de funciones públicas, desnaturalicen por su comportamiento la función pública que cumplen<sup>8</sup>.</p> <p>Se dice que la Procuraduría General de la Nación es la primera institución pública de Colombia porque fue creada desde la Constitución Política de 1830 (artículos 100 y siguientes). En un principio estuvo concebida como una entidad encargada únicamente de defender los intereses del Estado en los juzgados y tribunales.</p> <p>Pero a mediados del siglo XX, primero en la asamblea nacional constituyente de 1936, y luego, en la que se hizo en 1945, la Procuraduría empezó a actuar con independencia del Presidente de la República y el resto de la rama administrativa, y con funciones de control.</p> <p>El artículo 21 del Acto Legislativo No. 1 de 1945 confirió a la Cámara de Representantes la designación del Procurador General de la Nación, a partir de una terna conformada por el Presidente de la República. Hasta este momento el Procurador lo designaba el Presidente de la República y dependía enteramente de este, pues no estaba nombrado ni siquiera por periodos fijos.</p> <p>Que esta designación estuviese en cabeza de una de las cámaras del Congreso de la República garantizaba que los objetivos del Procurador General de la Nación no fueran los mismos que los del Presidente de la República, y en tal virtud, que el ejercicio de sus funciones, fuera autónomo y más independiente del Gobierno Nacional. Desde entonces, y hasta la fecha, el Procurador General de la Nación</p> <p><sup>8</sup> Congreso de la República. Exposición de motivos de la Ley 734 de 2002.</p>

<p>puede investigar asuntos del Gobierno Nacional y sancionar a sus funcionarios sin que exista el riesgo de que el Presidente de la República pueda removerlo, por éste o por otros hechos.</p> <p>El control de la función pública es una las principales funciones a cargo de la Procuraduría General de la Nación. Esta entidad sirve de prefecto de la función administrativa en la medida en que tiene a su cargo la vigilancia de todos aquellos que representan, en su calidad de servidores públicos o de particulares, las funciones de la rama administrativa del Estado. En ejercicio de sus funciones, la Procuraduría –desde la expedición de la Ley 83 de 1936– tiene la facultad de imponer multas a los funcionarios públicos.</p> <p>Este cambio se profundizó cuando por medio del Decreto 2898 de 1953 al Procurador General de la Nación se le confirió la facultad de vigilar a los gobernantes, a los funcionarios públicos y a los particulares que ejercen funciones públicas, con la posibilidad de destruirlos de sus cargos.</p> <p>Actualmente, en el marco de la Constitución Política de 1991 y la Ley 734 de 2002, la Procuraduría General de la Nación tiene dentro de sus funciones, las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Destituir funcionarios públicos.</li> <li>• Imponer inhabilidades para desempeñar cargos públicos.</li> <li>• Imponer inhabilidades para participar en licitaciones o contratos con el Estado.</li> <li>• Imponer inhabilidades para ejercer cualquier función pública.</li> <li>• Inhabilidades para ser inscrito como candidato a cargos de elección popular, elegido o designado como servidor público.</li> <li>• Imponer inhabilitación para el ejercicio de profesión, arte, oficio, industria o comercio.</li> <li>• Revocar sus propios fallos.</li> <li>• Verificar el proceso electoral, inclusive, el escrutinio de votos.</li> <li>• Archivar investigaciones</li> </ul> <p><b>3.1.2. Breve reseña de la Contraloría General de la República en el constitucionalismo colombiano</b></p> <p>En 1923 se creó el Departamento de la Contraloría por medio de la expedición de la Ley 42, producto de una recomendación de la Misión Kemmerer, liderada por el economista estadounidense Edwin Walter Kemmerer, y contratada por el gobierno</p>	<p>del Presidente Pedro Nel Ospina. De acuerdo con la Misión Kemmerer, era necesario que existiera una entidad que se ocupara de la fiscalización, la revisión y la inspección del gasto público.</p> <p>La Ley 42 de 1923 estableció que en cabeza del Departamento de Contraloría estaría el Contralor General de la República, y que su ayudante sería el Auditor General. En dicha norma se establecieron funciones de control fiscal previo, pues –de acuerdo con la exposición de motivos de dicha ley– el control posterior que funcionaba hasta la fecha era “<i>muy ineficiente</i>”<sup>9</sup>.</p> <p>Desde el comienzo Kemmerer resaltó la importancia de que este órgano estuviese controlado por un funcionario que fuere independiente al Gobierno Nacional. Por eso, en el artículo 2º de la Ley 42 de 1923 estaba establecido que, aunque el Contralor General de la República y el Auditor General eran nombrados por el Poder Ejecutivo Nacional, dicho nombramiento debía ser en todo caso aprobado previamente por la Cámara de Representantes. Así el Contralor tenía legitimidad política e independencia del Gobierno.</p> <p>La Contraloría hizo control fiscal previo desde su creación y hasta la expedición de la Constitución Política de 1991 (de hecho, este modelo de control fiscal fue reforzado con la expedición de la Ley 20 de 1975 y del Decreto Ley 925 de 1976), en donde se planteó una reforma total al ejercicio del control fiscal, de forma que se implementaría de nuevo esquema de control posterior, derogando y proscribiendo expresamente el control fiscal previo.</p> <p>De acuerdo con el diagnóstico que se hizo del esquema de control fiscal en el marco de la Asamblea Nacional Constituyente, “<i>el control previo, generalizado en Colombia, ha sido funesto para la administración pública pues ha desvirtuado el objetivo de la Contraloría al permitirle ejercer abusivamente una cierta coadministración que ha redundado en un gran poder unipersonal del contralor y se ha prestado también para una engorrosa tramitomanía que degenera en corruptelas</i>”<sup>10</sup>.</p> <p>Por esta razón, el Constituyente de 1991 instituyó un control fiscal posterior ejercido por la Contraloría General de la República, con las siguientes facultades:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Hacer investigaciones por detrimento patrimonial o gestión fiscal negligente.</li> </ul> <p><sup>9</sup> SARMIENTO PAVAS, D. 2007. La Misión Kemmerer y el control estatal. <i>Apuntes Contables</i>. 12 (abr. 2007).</p> <p><sup>10</sup> Informe de Ponencia, Gaceta Constitucional No. 53 del 18 de abril de 1991, pág. 19</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Perseguir a los funcionarios o a los particulares que considere que le causaron un daño al erario público.</li> <li>• Emitir condenas por detrimento patrimonial. El no pago de estas condenas genera de todas formas inhabilidad para desempeñar cargos públicos.</li> <li>• Cerrar procesos de hallazgo fiscal.</li> <li>• Archivar investigaciones.</li> </ul> <p>El año pasado el Congreso de la República adoptó una modificación a los artículos 267, 268, 271, 272 y 274 de la Constitución Política con el fin de fortalecer las funciones de control fiscal que ejerce la Contraloría General de la República. Con dicha reforma esta entidad vuelve a tener funciones de control fiscal preventivo y concomitante, que no solamente se ejerce con posterioridad a la ejecución del gasto, sino que hace seguimiento permanente a los recursos públicos. Puede incluso hacer advertencias de la forma en que se está proyectando hacer un determinado gasto público sin que este se haya ejecutado. También se estableció una prelación en el cobro coactivo de sanciones pecuniarias en cabeza de la Contraloría General de la República<sup>11</sup>. Esto implica un mayor control de los recursos por parte de la Contraloría, pero a su vez, mayor responsabilidad para quienes ejerce estas funciones.</p> <p><b>3.1.3. Breve reseña de la Fiscalía General de la Nación en el constitucionalismo colombiano</b></p> <p>La Fiscalía General de la Nación nació con la Constitución Política de 1991 retomando las funciones que tenía hasta ese entonces, y en vigencia de la Constitución política de 1886, la Dirección Nacional de Instrucción Criminal que coordinaba el ejercicio de la acción penal con los jueces de instrucción, ante los jueces de conocimiento de la República. Su principal función es investigar y acusar a los presuntos responsables de haber cometido un delito a partir del sistema penal oral acusatorio implementado con la ley 906 de 2004.</p> <p>Antes de la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991 funcionaba el sistema procesal establecido por el Decreto 050 de 1987. Para este entonces ya habían funcionarios especializados para instrucción y juzgamiento, pero algunos estaban a cargo de la Rama Administrativa, y todavía existían funciones de instrucción a cargo de jueces de la República. De hecho, este estatuto estableció</p> <p><sup>11</sup> Esta prelación debe ser regulada por el Legislador para establecer la forma en que se articulará con las demás prelaaciones establecidas por la ley.</p>	<p>jueces de instrucción permanente que se pronunciarían frente a jueces superiores y de circuito<sup>12</sup>.</p> <p>Con la Asamblea Nacional Constituyente se creó la Fiscalía General de la Nación, como una entidad que pertenecía a la Rama Judicial y que concentraba las funciones de investigación e instrucción, eliminando la figura de los jueces de instrucción. Esto significó un avance hacia un sistema acusatorio real en el que se dividían las funciones de instrucción –en cabeza de la Fiscalía– y de juzgamiento –en cabeza de los jueces–<sup>13</sup></p> <p>En el año 2004 se introdujo el nuevo sistema penal acusatorio que divide las funciones de investigación e instrucción. La policía judicial que está a cargo de la Fiscalía está encargada de recopilar el material probatorio, para que los fiscales acusen si consideran que existe mérito. La acción penal la puede ejercer exclusivamente la Fiscalía General de la Nación –salvo en los casos de juicios políticos o fueros especiales, como el militar o el de congresistas, por nombrar un par de ejemplos–. El juez de conocimiento es el director del proceso y emite un fallo en un proceso en el que son partes la Fiscalía y la defensa, pero donde pueden participar las víctimas, la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación. Las medidas de aseguramiento las solicita la Fiscalía y deciden sobre estas solicitudes los jueces de garantías constitucionales.</p> <p>Actualmente la Fiscalía General de la Nación tiene –entre otras– las siguientes facultades:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Único órgano del Estado con capacidad de ejercer la acción penal.</li> <li>• Solicitar la privación de la libertad de personas.</li> <li>• Archivar investigaciones penales. Solicitar preclusión de procesos.</li> <li>• Incautar, ocupar o suspender el poder dispositivo de cualquier susceptibles de valoración económica o sobre el que pueda recaer derecho de dominio, corporales o incorporeales, muebles o inmuebles, tangibles o intangibles, así como los documentos o instrumentos que pongan de manifiesto el derecho sobre los mismos.</li> <li>• Ordenar registros, allanamientos, incautaciones e interceptaciones de comunicaciones.</li> </ul> <p><sup>12</sup> SALAZAR CÁCERES, Carlos Gabriel. “Breve historia del Derecho Penal en Colombia” En: Revista Principia Iuris, ISSN Impreso 0124-2067 / ISSN En línea 2463-2007 Julio-Diciembre 2016, Vol. 13, No. 26, pp. 35-53</p> <p><sup>13</sup> BERNAL ACEVEDO, Gloria. “Las Reformas Procesales en Colombia” . En: Colombia Iusta ISSN: 1900 0448 ed: Usta Universidad Santo Tomas v.22 fasc.N/A p.45 - 65 ,2005.</p>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• La Fiscalía tiene además su propio cuerpo de policía.</li> </ul> <p><b>3.1.4. Necesidad de fortalecer la independencia en el ejercicio de las funciones a cargo de la Fiscalía General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación</b></p> <p>Es evidente que el ejercicio incorrecto de poderes con el alcance de los que tienen la Fiscalía, la Contraloría y la Procuraduría, puede interferir de forma contundente con el debate político. La potestad de abrir investigaciones, acusar a funcionarios o a particulares y establecer inhabilidades puede ser usada con fines electorales, con el propósito de desacreditar contrincantes políticos, o por el contrario, la potestad de cerrar investigaciones, precluir procesos, revocar fallos; también puede ser usada con fines electorales con el propósito de favorecer indebidamente a políticos aliados.</p> <p>Pero en Colombia no solamente es ejerciendo la autoridad que los directores de los organismos de control e instrucción pueden llegar a participar activamente y de manera indebida de la contienda política. En muchas ocasiones un funcionario puede alterar el panorama electoral con simplemente mencionar el hallazgo de un "presunto" detrimento patrimonial, la investigación de una "posible" falta disciplinaria, o la existencia de una "eventual" conducta delictiva; o al contrario, archivando investigaciones y dándole apariencia de legalidad aquello que no lo tiene.</p> <p>La voz que tienen el Fiscal, el Procurador y el Contralor en el debate nacional es muy contundente, sobre todo cuando se refiere a posibles actos de corrupción, pues son estos tres los órganos encargados de combatir este fenómeno. En últimas, si los funcionarios que ocupan estos cargos quieren participar en elecciones generales o a magistrado tienen la oportunidad de incidir en quiénes serán sus contrincantes.</p> <p>Colombia tiene un sistema político el que el debate público está completamente judicializado, y que gran parte de las contiendas electorales tienen como eje de debate con las presuntas conductas impropias de los diferentes candidatos, o de sus respectivos entornos, por lo que se presta para la participación indebida en política por parte de funcionarios con capacidad de sancionar. Dice el profesor Ran Hirschl que este fenómeno es consecuencia del interés de las hegemonías tradicionales de trasladar asuntos políticos a las cortes en aquellos casos en los que encuentran que el escenario deliberativo de la democracia pone en riesgo su conservación<sup>14</sup></p> <p><sup>14</sup> HIRSCHL, Ran. <i>Judicialization of pure politics worldwide</i>. Fordham Law Review. Diciembre de 2006. At. 721</p>	<p>Este no es un análisis nuevo, pues es un tema que se viene debatiendo en Colombia en los últimos años. Por ejemplo, fue un tema de discusión en la campaña presidencial del año 2014 en la que hubo investigaciones de parte de la Fiscalía General de la Nación al candidato Óscar Iván Zuluaga y a sus hijos por –presuntamente– interceptar comunicaciones ilegalmente y acceder a información reservada<sup>15</sup>. También lo fue cuando un Procurador General de la Nación destituyó a Gustavo Petro de la Alcaldía de Bogotá<sup>16</sup>.</p> <p><b>3.2. Necesidad de fortalecer la independencia en el ejercicio de las funciones de los magistrados de las cortes de cierre</b></p> <p>La política en Colombia está judicializada porque los jueces en ocasiones intervienen en los procesos electorales definiendo sobre la posibilidad que tienen algunos candidatos de presentarse a los comicios, profiriendo fallos en su contra –o absteniéndose de hacerlo–. En la doctrina constitucional colombiana está plenamente documentada la forma indebida en que los magistrados han participado en política. Es muy conocido el caso de los "carteles de la toga" en el que un grupo de magistrados se alió con un grupo de políticos para archivar o dilatar procesos criminales que se seguían en su contra, y también, para abrir procesos contra otros políticos, rivales de aquellos.<sup>17</sup></p> <p>Pero también los jueces –sobre todo los constitucionales– intervienen indebidamente en política electoral cuando definen los asuntos más relevantes del debate político nacional con el pretexto de estar defendiendo derechos fundamentales o la integridad de la Constitución Política, extralimitándose de las funciones que les fueron asignadas en la Constitución Política, como ocurrió cuando la Corte Constitucional se pronunció frente a la activación del mecanismo fast track a pesar de la derrota del plebiscito del 2 de octubre de 2016; o cuando se pronunció frente</p> <p><sup>15</sup> En esta oportunidad, la (entonces) Senadora Claudia López (hoy Alcaldesa de Bogotá) y el senador Ernesto Macías hicieron un debate en el programa de televisión "Polos Opuestos" del 8 de marzo de 2016 en el que llegaron a la conclusión que la política estaba judicializada porque el (entonces) Fiscal General de la Nación no daba garantías de imparcialidad a todos los grupos políticos. Más allá de la afirmación respecto de dicho funcionario, es llamativo que dos políticos –opositores entre sí– coincidieran en que la política la pueden manipular órganos como la Fiscalía General de la Nación.</p> <p><sup>16</sup> Sobre este ejemplo es preciso aclarar que la destitución fue revocada por el Consejo de Estado y que ambos estuvieron involucrados en primera persona en la campaña a la Presidencia de la República en 2018.</p> <p><sup>17</sup> <a href="https://www.eltiempo.com/justicia/delitos/que-fue-el-cartel-de-la-toga-y-quienes-son-los-investigados-227456">https://www.eltiempo.com/justicia/delitos/que-fue-el-cartel-de-la-toga-y-quienes-son-los-investigados-227456</a></p>
<p>la exequiabilidad del acto legislativo que pretendía otorgar curules en el Congreso a las víctimas del conflicto armado<sup>18</sup>.</p> <p>Un caso muy conocido es el de un magistrado que luego de haber terminado su período en una de las altas cortes se lanzó a la Presidencia de la República como fórmula vicepresidencial usando como propaganda política un conocido caso relacionado con la depresión que vivió el país en los años noventa por la caída de los precios de la finca raíz en Colombia.</p> <p>En Colombia es usual oír que es necesario que los jueces intervengan en política siempre que hay derechos fundamentales comprometidos. Pero se ha demostrado que esto no es necesariamente cierto, y que los jueces no tienen que intervenir siempre que haya derechos fundamentales comprometidos, toda vez que el Congreso de la República, y otros órganos constitucionales nacionales y territoriales, tienen también la competencia de proteger derechos fundamentales.</p> <p>El sistema político colombiano cuenta con los suficientes mecanismos de participación política para que en escenarios democráticos puedan discutirse y reconocerse derechos fundamentales. A manera de ejemplos pueden citarse las discusiones que se dieron en el Congreso de la República en el trámite de la Ley 70 de 1993 (reconocimiento de derechos de minorías afrodescendientes) y en el trámite del fallido referendo sobre adopción por parte de parejas del mismo sexo<sup>19</sup>. Por el contrario, se ha demostrado que cuando los jueces intervienen en política pública las decisiones no se implementan por no tener la legitimidad política y la concertación que normalmente tienen las leyes o los reglamentos, como por ejemplo ocurrió en el caso de la sentencia emitida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca sobre el Río Bogotá.</p> <p><b>4. Limitaciones al derecho a ser elegido en la Constitución Política de 1991</b></p> <p>Las inhabilidades a las que se refiere este acto legislativo tienen el propósito de limitar la injerencia de la función pública en la contienda electoral, teniendo en cuenta que el ejercicio de los poderes que atribuyen las distintas dignidades del Estado no solamente tiene repercusiones inmediatas, sino a futuro. Dichas inhabilidades, así como las que incorpora este acto legislativo, establecen una limitación al derecho a ser elegido, y a acceder y desempeñar cargos públicos, consagrado en el artículo</p> <p><sup>18</sup> CURREA MONCADA, Daniel, y LLINÁS RESTREPO, Camila. "Judicialización de la política: control de constitucionalidad y principios democráticos en conflicto". Univ. Estud. Bogotá (Colombia) N° 18: 11-36, Julio-Diciembre 2018</p> <p><sup>19</sup> <i>Ibid.</i></p>	<p>40 de la Constitución Política y en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica.</p> <p>El derecho a ser elegido –así como los demás derechos protegidos constitucionalmente– no es absoluto y admite limitaciones. En primer lugar, la Constitución Política no solamente establece inhabilidades por inconveniencia, como las ya mencionadas en esta exposición de motivos, sino además se las impone a aquellas personas que han sido condenados penalmente (Artículos 107, 122, 134 y 179 de la Constitución Política de 1991). Según ha precisado la jurisprudencia constitucional<sup>20</sup>, la posibilidad de acceder a cargos públicos es un derecho fundamental pero no absoluto, sino sujeto a límites y requisitos constitucionales, legales y reglamentarios<sup>21</sup>. Tiene como fundamentos el principio participativo previsto en el preámbulo y el artículo 1º superior<sup>22</sup>, así como el derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político en igualdad de condiciones y con base en parámetros objetivos<sup>23</sup>. En efecto, el artículo 123 de la Constitución señala que los servidores públicos ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento. Por ello, quienes pretendan acceder al desempeño de funciones públicas deben someterse al cumplimiento de ciertas reglas y exigencias que procuran la realización del interés general y garantizan el cumplimiento de los principios de la función pública dispuestos en el artículo 209 de la Carta<sup>24</sup>.</p> <p>Los requisitos o limitaciones para acceder a cargos públicos tienen diversas manifestaciones y se materializan a través de distintas instituciones tales como las prohibiciones, inhabilidades, incompatibilidades, conflictos de interés, medidas disciplinarias y el concurso de méritos<sup>25</sup>.</p> <p>Las inhabilidades han sido definidas por la jurisprudencia constitucional reciente, como "aquellas circunstancias creadas por la Constitución o la ley que impiden o imposibilitan que una persona sea elegida, o designada para un cargo público (...) y tienen como objetivo primordial lograr la moralización, idoneidad, probidad,</p> <p><sup>20</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-393 de 2019, M.P. Carlos Bernal Pulido.</p> <p><sup>21</sup> Corte Constitucional. Sentencias C-618 de 2015, M.P. Gabriel Mendoza Martelo y C-393 de 2019, M.P. Carlos Bernal Pulido.</p> <p><sup>22</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-098 de 2019, M.P. Alberto Rojas Ríos.</p> <p><sup>23</sup> Como lo ha establecido la propia Corte Constitucional en sentencias C-537 de 1993, C-408 de 2001 y C-037 de 2017.</p> <p><sup>24</sup> Corte Constitucional. Sentencias C-558 de 1994, M.P. Carlos Gaviria Díaz y C-393 de 2019, M.P. Carlos Bernal Pulido.</p> <p><sup>25</sup> Corte Constitucional. Sentencias T-133 de 2016, M.P. Gloria Ortiz Delgado y C-393 de 2019, M.P. Carlos Bernal Pulido.</p>

imparcialidad y eficacia de quienes van a ingresar o ya están desempeñando empleos públicos<sup>26</sup>.

Existen principalmente dos tipos o categorías de inhabilidades: las inhabilidades objetivas y las inhabilidades subjetivas<sup>27</sup>. Las inhabilidades objetivas, o "inhabilidades requisito"<sup>28</sup>, que son aquellas originadas "en el mero desempeño previo de una determinada función o cargo público"<sup>29</sup>. Las subjetivas o "inhabilidades-sanción"<sup>30</sup>, por su parte, se originan como consecuencia de la imposición de una condena o de una sanción disciplinaria causada por un comportamiento subjetivo<sup>31</sup>. Así mismo, las inhabilidades pueden ser temporales o permanentes. Serán temporales cuando únicamente operan por un periodo de tiempo determinado en la ley y permanentes cuando tienen una vigencia indefinida, intemporal o a perpetuidad<sup>32</sup>.

La jurisprudencia ha explicado de manera consistente, que el legislador cuenta, en términos generales, con un amplio margen de configuración a efectos de establecer inhabilidades para el ejercicio de funciones públicas que le permite "evaluar y definir el alcance de cada uno de los hechos, situaciones o actos constitutivos de inhabilidad, así como el tiempo durante el cual se extienden y las sanciones aplicables a quienes incurran en ellas"<sup>33</sup>. Sin embargo, el alcance concreto de la potestad de configuración del legislador depende de la precisión con la que la Constitución haya regulado cada caso particular.

Específicamente, la Corte Constitucional ha señalado que la facultad de configuración del legislador en materia de inhabilidades está sujeta a dos límites: En primer lugar, el legislador no puede modificar ni alterar el alcance y los límites de las inhabilidades fijadas directamente por la Carta Política, de modo que en relación con los funcionarios cuyo régimen de inhabilidad está fijado en la Constitución, las

<sup>26</sup> Corte Constitucional. Sentencias C-558 de 1994, M.P Carlos Gaviria Díaz y C-098 de 2019, M.P Alberto Rojas Ríos.  
<sup>27</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-126 de 2018, M.P Cristina Pardo Schlesinger.  
<sup>28</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-1016 de 2012, M.P Jorge Iván Palacio.  
<sup>29</sup> Corte Constitucional. Sentencias C-126 de 2018, M.P Cristina Pardo Schlesinger y C-393 de 2019, M.P Carlos Bernal Pulido.  
<sup>30</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-1016 de 2012, M.P Jorge Iván Palacio.  
<sup>31</sup> Al respecto, pueden consultarse entre otras, las sentencias de la Corte Constitucional C-798 de 2003, C-1062 de 2003, C-325 de 2009 y C-634 de 2016.  
<sup>32</sup> Corte Constitucional. Sentencias C-1212 de 2002, M.P Jaime Araújo Rentería, C-353 de 2009, M.P Jorge Iván Palacio y C-393 de 2019, M.P Carlos Bernal Pulido.  
<sup>33</sup> Corte Constitucional. Sentencias C-194 de 2005, M.P Marco Gerardo Monroy, C-325 de 2019, M.P Gabriel Mendoza Martelo y C-176 de 2017, M.P Alberto Rojas Ríos.

causales constitucionales de inhabilidad e incompatibilidad tienen carácter taxativo y no son susceptibles de modificación.

En segundo lugar, las inhabilidades deben ser razonables y proporcionadas. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, una inhabilidad será razonable y proporcionada siempre que: (i) persiga la materialización de los principios que rigen la función administrativa –transparencia, moralidad, igualdad, eficacia y eficiencia (C.P. art. 209) –; y (ii) sea definida en atención a las características del cargo de que se trate, es decir, las atribuciones y competencias que le hayan sido asignadas y sus respectivas responsabilidades. Igualmente, la Corte ha resaltado que las inhabilidades son de interpretación restrictiva<sup>34</sup>.

En ese sentido, el legislador es el único facultado para desarrollar el régimen de inhabilidades e incompatibilidades o faltas de los servidores públicos, y que no es posible trasladar esa competencia a ningún otro sujeto por tratarse de reserva de ley<sup>35</sup>.

**4.1. Casos de reserva constitucional**

En primer lugar, el artículo 197 de la Constitución Política previó lo relativo a la habilidad para ser elegido Presidente de la República. Como ha explicado la Corte Constitucional, "Que el régimen de inhabilidades para ser elegido Presidente de la República sea cerrado es de suma trascendencia en una democracia pluralista y participativa porque impide que el legislador establezca nuevas prohibiciones que excluyan a ciertas personas o grupos de la posibilidad de competir en determinada campaña presidencial, si la prohibición es temporal, o para siempre, si la prohibición se basa en una condición inmutable"<sup>36</sup>.

Así mismo, el artículo 179 de la Constitución Política dispuso las inhabilidades para ser congresista<sup>37</sup>. En tercer lugar, el artículo 126 de la Constitución Política

<sup>34</sup> Sentencias de la Corte Constitucional C-509 de 1997, C-617 de 1997, C-1412 de 2000, C-200 de 2001, C-247 de 2001, C-540 de 2001, C-952 de 2001, C-064 de 2003, C-625 de 2003, C-015 de 2004, C-348 de 2004, C-179 de 2005, C-468 de 2008, C-325 de 2009, y C-106 de 2018.  
<sup>35</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-098 de 2019, M.P Alberto Rojas Ríos.  
<sup>36</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-015 de 2004, M.P Manuel José Cepeda Espinoza.  
<sup>37</sup> Artículo 179. No podrán ser congresistas:  
 (...)  
 2. Quienes hubieren ejercido como empleados públicos, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, dentro de los doce meses anteriores a la fecha de la elección.  
 3. Quienes hayan intervenido en gestión de negocios ante entidades públicas, o en la celebración de contratos con ella en interés propio, o en el de terceros, o hayan sido representantes legales de

estableció tres prohibiciones diferentes que, indirectamente, acarrearán una inhabilidad para ejercer funciones públicas o para celebrar contratos con el Estado: (i) la prohibición a los servidores públicos, en ejercicio de sus funciones, para nombrar, postular, o contratar con personas con las cuales tengan parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad, primero civil, o con quien estén ligados por matrimonio o unión permanente; (ii) la prohibición para nombrar o postular como servidores públicos, o celebrar contratos estatales, con quienes hubieren intervenido en su postulación o designación, o con personas que tengan con estas los mismos vínculos señalados en la hipótesis anterior; (iii) La prohibición de reelección (inelegibilidad) para determinados cargos o para ser elegido a un cargo de elección popular, sino un año después de haber cesado en el ejercicio de las funciones enlistadas<sup>38</sup>. (prohibición de la denominada "puerta giratoria")<sup>39</sup>.

En cuarto lugar, el artículo 292 de la Constitución Política dispuso que los cónyuges o compañeros permanentes de los diputados y concejales, ni sus parientes en el segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil, pudieran ser designados funcionarios de la correspondiente entidad territorial.

Finalmente, el inciso 5 del artículo 122 de la Constitución Política, introducido por el Acto Legislativo 01 de 2009, estableció una inhabilidad para quienes hayan sido condenados, en cualquier tiempo, por la comisión de delitos que afecten el patrimonio del Estado o quienes hayan sido condenados por delitos relacionados con la pertenencia, promoción o financiación de grupos armados ilegales, delitos de lesa humanidad o por narcotráfico en Colombia o en el exterior y respecto de los servidores públicos que, con su conducta dolosa o gravemente culpable hayan conducido a que el Estado sea condenado a una reparación patrimonial, salvo que asuma con cargo a su patrimonio el valor del daño.

Como se colige de lo expuesto, de acuerdo con el criterio que actualmente establece la jurisprudencia de la Corte Constitucional<sup>40</sup>, para modificar las inhabilidades

entidades que administren tributos o contribuciones parafiscales, dentro de los seis meses anteriores a la fecha de la elección. (...)"  
<sup>38</sup> Magistrado de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, Miembro de la Comisión de Aforados, Miembro del Consejo Nacional Electoral, Fiscal General de la Nación, Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo, Contralor General de la República y Registrador Nacional del Estado Civil.  
<sup>39</sup> Corte Constitucional. Sentencias C-053 de 2016, M.P Alejandro Linares Cantillo y C-106 de 2018, M.P.  
<sup>40</sup> A pesar de que en un primer momento la Corte Constitucional sostuvo que "Debe observarse que la Constitución no agotó el catálogo de las incompatibilidades aplicables a los congresistas, pues, a la luz de sus preceptos, bien puede el legislador introducir nuevas causales de incompatibilidad igualmente obligatorias": Corte Constitucional, sentencia C-497/94; dicha interpretación fue

configuradas por el constituyente, para ampliarlas, o para reducirlas en sus componentes y sus efectos, por ejemplo, en cuanto al tiempo de su duración o en cuanto a los grados de parentesco determinados por la norma superior, se hace necesaria una reforma constitucional.

Estas consideraciones condujeron a la Corte a expresar en sentencia C-540 de 2001 que: "No es admisible que la Constitución consagre una inhabilidad de 12 meses para un cargo o posición determinado y que la ley amplíe injustificadamente, a través de la figura de la incompatibilidad, a 24 meses la prohibición señalada específicamente en la Constitución. Por lo tanto, el artículo 32 de la Ley 617 no podrá tener efecto alguno en las hipótesis señaladas". Debido a lo anterior, declaró la exequibilidad del artículo 32 de la Ley 617 de 2001, en el entendido de que la incompatibilidad especial de 24 meses no se aplicará al gobernador que se inscriba como candidato a Senador, Representante a la Cámara o Presidente de la República, en cuanto ya la Constitución fijó expresamente en los artículos 179-2 y 197 un término de inhabilidad de 12 meses para acceder a tales posiciones.

Finalmente, cabe destacar que el carácter taxativo de las inhabilidades e incompatibilidades del Presidente de la República y de los congresistas encuentra razón constitucional en el principio de separación de poderes (artículo 113 de la Constitución Política) y en el principio democrático (artículo 1 de la Constitución Política), ya que esta reserva constitucional busca excluir esta materia de la competencia del legislador para evitar que, a través del endurecimiento de este régimen, se vean afectados los equilibrios constitucionales establecidos y se altere el funcionamiento del sistema democrático, excluyendo de dichos cargos a determinadas personas que el Constituyente consideró, no obstante, como hábiles para el ejercicio de tales funciones<sup>41</sup>.

**4.2. El Congreso en ejercicio del poder constituyente derivado**

cambiada: "No obstante, la regla general de competencia legislativa para fijar el régimen de inhabilidades de los distintos cargos públicos encuentra una excepción en lo tocante a los cargos de Congresista o Presidente de la República, puesto que tal y como ha reconocido en anteriores oportunidades esta Corporación, los artículos pertinentes de la Constitución establecen un sistema cerrado y no facultan expresamente al Legislador para agregar nuevas inhabilidades a la enumeración efectuada por el Constituyente" C-015/04. También la sentencia C-540/01 concluyó que respecto del Presidente de la República, como de los congresistas "La Constitución establece un sistema cerrado de inhabilidades e incompatibilidades por tratarse de restricciones al derecho fundamental de elegir y ser elegido (C.P., Art. 40)" (Sentencia C-106 de 2018, M.P Alejandro Linares Cantillo).  
<sup>41</sup> Corte Constitucional. Sentencias C-015 de 2004, M.P Manuel José Cepeda Espinoza y C-106 de 2018, M.P Alejandro Linares cantillo.

<p>Concretamente, desde la sentencia C-551 de 2003<sup>42</sup>, la Corte estima que el poder constituyente derivado tiene límites competenciales, pues le han sido conferidas facultades para reformar la Constitución, pero no para sustituirla o cambiarla por otra opuesta, total o parcialmente, a la adoptada por el Constituyente primario<sup>43</sup>.</p> <p>En tal sentido, resulta de la mayor importancia señalar que la reforma constitucional que se propone, lejos de contradecir el espíritu de la Constitución Política, reafirma y profundiza su esencia, al paso que desarrolla los principios que inspiran el ordenamiento superior.</p> <p>En efecto, se trata de ampliar mediante reforma constitucional el término de duración de una inhabilidad suprallegal, objetiva, de carácter temporal, destinada a garantizar la probidad, imparcialidad y eficacia en el desempeño de determinados altos funcionarios del Estado. En relación con dichos servidores públicos, por cierto, se han previsto tratamientos especiales como aquél del artículo 126 de la Constitución Política, que les prohíbe postularse a cargos de elección popular dentro del año siguiente al cese de sus funciones, y por supuesto, los contemplados en los artículos cuya reforma se propone.</p> <p>Respecto de estas últimas inhabilidades, es necesario tener en cuenta que durante toda la vigencia de la Constitución Política, quienes ejercen las más altas dignidades en la administración de justicia y en los órganos electorales y de control, han tenido un tiempo de inhabilidad contado desde la cesación de sus respectivos ejercicios, dentro del cual no pueden ser elegidos en los cargos de congresista o Presidente de la República. La única modificación que se propone es ampliar el término de dicha inhabilidad, a fin de garantizar que quienes ejerzan aquellas funciones trascendentales para el funcionamiento del Estado, superen al menos dos ciclos políticos alejados de las campañas electorales para poder presentarse a ser elegidos, con el propósito de evitar que alguien utilice dichos espacios de para impulsar aspiraciones propias o de terceros.</p> <p>La satisfacción de estos muy elevados cometidos, muchas veces resulta incompatible con la búsqueda de visibilidad, popularidad o influencia, y con cualquier afán de congraciarse con la opinión general. Este acto legislativo incorpora en la</p> <p><sup>42</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-551 de 2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.  <sup>43</sup> Esta doctrina en todo caso tiene mucha oposición en la academia jurídica colombiana pues no está expresa la facultad que tiene la Corte Constitucional para pronunciarse sobre el fondo de las reformas a la Constitución Política. Al respecto ver: GARCÍA JARAMILLO, Santiago; y GNECCO ESTRADA, Francisco. (2016). "La teoría de la sustitución: de la protección de la supremacía e integridad de la constitución, a la aniquilación de la titularidad del poder de reforma constitucional en el órgano legislativo". <i>Vniversitas</i>, 65(133), 59-104. <a href="https://doi.org/10.11144/Javeriana.vj133.tsps">https://doi.org/10.11144/Javeriana.vj133.tsps</a></p>	<p>Constitución nuevos estándares institucionales que fortalecen la democracia, en tanto repercuten positivamente sobre la legalidad de las actuaciones públicas, y lo que es de importancia comparable, su legitimidad frente a los ciudadanos, en términos de construcción de confianza.</p> <p>La Corte Constitucional ha establecido que el Congreso de la República puede adoptar inhabilidades para el ejercicio de la función pública con base en el margen de configuración normativa que le otorga la Constitución Política, "según su propia verificación acerca de experiencias anteriores y su evaluación sobre lo que más convenga con el objeto de garantizar la transparencia del acceso a la función pública, de las sanas costumbres en el seno de la sociedad y <u>de la separación entre el interés público y el privado de los servidores estatales</u>, sin que necesariamente los fenómenos que decida consagrar en la calidad dicha tengan que estar explícitamente contemplados en el texto de la Constitución"<sup>44</sup> (resaltado fuera de texto original).</p> <p>En relación con el fragmento resaltado de la Sentencia C-147 de 1998, queda claro que la Corte Constitucional ha establecido que en Colombia las inhabilidades también pueden tener por propósito garantizar la separación del interés público y el privado que tienen los funcionarios estatales, por lo que es perfectamente admisible imponer inhabilidades con el propósito de fortalecer la función que cumplen quienes dirigen los órganos de control e investigación del Estado, desincentivando que usen sus facultades como plataforma electoral o para intervenir de cualquier forma en el debate político nacional, pues esta no es su función.</p> <p><b>5. Fortalecimiento del diseño institucional de la Constitución Política de 1991</b></p> <p>El Congreso de la República no considera que quienes han servido al país como magistrados, Fiscales, Procuradores o Contralores —ni quienes hoy en día lo son— sean necesariamente políticos con interés en una carrera electoral, ni tampoco que ejerzan sus funciones para interferir en el debate político nacional o regional. Tampoco el autor de este proyecto. Al contrario, gran parte de los funcionarios antes mencionados han sido designados por el Congreso de la República en razón de su experiencia, su probidad ética y sus capacidades para ejercer las más importantes funciones a cargo del Estado.</p> <p>Sin embargo, esto no obsta para que se introduzcan mecanismos concretos en la Constitución Política para prevenir que se presenten situaciones —que en el pasado se han presentado— que debiliten —aún más— nuestro sistema democrático, como es</p> <p><sup>44</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-147 de 1998.</p>
<p>la injerencia indebida en elecciones por parte de funcionarios con capacidad de investigar y sancionar a otros funcionarios. Quienes expedimos las normas tenemos que regular previendo los peores resultados. Esto tiene mayor importancia cuando hay temas relacionados con corrupción, pues las normas anticorrupción no operan cuando hay actuaciones transparentes, sino que previenen hay funcionarios que abusen de su poder o que lo usen en beneficio propio o de terceros.</p> <p>El término de inhabilidad propuesto, no se extiende por un término mayor al necesario para garantizar que quienes cesen en el ejercicio de alguno de los cargos relacionados, se abstendrán de participar en elecciones próximas a la terminación de su respectiva estancia en el cargo.</p> <p>Así mismo, la ampliación del término que rige actualmente resulta conducente para alcanzar los fines propuestos, en tanto guarda una relación de causalidad positiva con la supresión de incentivos para la politización del ejercicio público en determinadas altas instancias del Estado, donde la política electoral resulta indeseable.</p> <p>Finalmente, la medida propuesta comporta una intervención adecuada en el derecho a la participación política y en su manifestación particular del derecho al ejercicio de cargos públicos. Primero, por que la ampliación del término en las inhabilidades dispuestas genera una restricción leve en el ámbito concernido, en tanto la propia Constitución Política reconoce que el derecho de acceso a cargos públicos, por su naturaleza, está sujeto a diversas restricciones, una de las cuales son las inhabilidades. Y adicionalmente, el supuesto de hecho constitutivo de inhabilidad seguirá estando limitado temporal y espacialmente.</p> <p>El fundamento teórico de las normas que este acto legislativo introduce en la Constitución Política es el iluminismo escocés, particularmente el desarrollado por Hume y Mandeville<sup>45</sup>, quienes desde la filosofía concibieron el diseño de las instituciones como un proceso que debía llevarse a cabo a partir de una concepción humanista, en el sentido en que el diseño adecuado de una institución debía prever los aspectos más deshonestos del comportamiento humano<sup>46</sup>. De acuerdo con este planteamiento, el diseño de normas y procedimientos debe advertir que los funcionarios perpetren "actos deshonestos o injustos" (<i>knavery</i>), como los que hoy en día conocemos: tomar decisiones teniendo conflictos de interés que no hayan</p> <p><sup>45</sup> BAOGANG, He. <i>Knavery and Virtue in Human Institutional Design</i>: <i>En</i> The Journal of Value Inquiry. Marzo 28, 2012. Vol. 37, pp. 543-553.  <sup>46</sup> HUME, David. <i>The Philosophical Works</i>. Vol. 3. Ed. by Green, Thomas Hill and Grose, London: Scientia Verlag Aalen, 1964. pp. 117-119.</p>	<p>sido previamente advertidos y resueltos, problemas de agencia, fallas de mercado y problemas en la información.</p> <p>La escuela del iluminismo escocés no considera que todos los seres humanos sean deshonestos o injustos, pero sí que todos están en capacidad de hacerlo, por lo que las normas que introducimos los previenen de no hacerlo, limitando la capacidad para ello.</p> <p><b>6. Fortalecimiento del diseño institucional de la Constitución Política de 1991</b></p> <p>Por último, este acto legislativo contiene un régimen transitorio que tiene el propósito de que la promulgación de las inhabilidades a las que se refiere no altere las condiciones de participación en política de quienes hoy en día ejercen como magistrados, Procurador General de la Nación, Contralor General de la República y Fiscal General de la Nación, así como de quienes lo fueron en los últimos años —y en consecuencia podría aplicarles la inhabilidad dependiendo del tiempo que haya transcurrido desde que dejaron los cargos que los inhabilitan—, en la medida en que cuando se postularon a dichos cargos no tenían conocimiento del alcance de la limitación que este acto legislativo impone.</p> <p>Para este fin, este acto legislativo otorga un tiempo prudente para dichas personas puedan estudiar el texto, sus consecuencias y sus respectivos programas profesionales, y que puedan tomar la decisión de acogerse al régimen pasado o al régimen que impone esta norma.</p> <p>En el caso en que estas personas tengan interés de aspirar a Presidente de la República o Vicepresidente, congresista o magistrado de la Corte Constitucional dentro del tiempo en que estarían inhabilitados para hacerlo bajo las normas de este acto legislativo, y que adicionalmente quieran que dicha inhabilidad no les sea aplicable, deberán informar públicamente al país de su interés, expresando con claridad a cuál cargo desean aspirar. Si no lo hiciesen en el término que está establecido, les aplicarán todos los efectos del nuevo régimen establecido por este acto legislativo.</p> <p>Esta norma está soportada en que el derecho a ser elegido implica también el interés de postularse, pues este es un derecho que la Corte Constitucional protege en concreto que a los funcionarios que fueron elegidos para un cargo se les permita cumplir el período para el cual fueron elegidos, y también que a los interesados en</p>

postularse para un cargo público puedan hacerlo si cumplieren los requisitos de ley<sup>47</sup>.

De lo anterior se sigue que es un derecho que se aplica en los casos específicos de que quienes quieren –y pueden– ser elegidos, y ejercer aquellos cargos para los cuales sean elegidos, puedan hacerlo, por lo que en todo caso está implícito el interés del ciudadano titular del derecho a ser elegido, de ejercerlo. Entonces, en la medida en que un funcionario no tenga interés en aspirar a un cargo específico, no hay razón para que pretenda que no le aplique la inhabilidad sin tener interés de ejercer el derecho a ser elegido, pues este derecho, implica querer ejercerlo.

**7. En relación con la llamada puerta giratoria**

Originalmente el término “puertas giratorias” (acuñado como “revolving door” en la legislación norteamericana), alude a la rotación de funcionarios entre el sector público y el privado, cuando puede dar lugar a situaciones de conflicto de interés o promover el tráfico de influencias, favoreciendo que el servidor público anteponga su beneficio personal al interés general durante el ejercicio de sus funciones<sup>48</sup>. En Colombia, se ha denunciado un ejercicio clientelista de las funciones electorales confiadas a los altos órganos de justicia y la instauración del corporativismo judicial, donde un círculo cerrado de influencias realiza los nombramientos. El cruce de favores cristalizado en la premisa “yo te elijo, tú me eliges”, sigue la misma lógica de todas las puertas giratorias ya que significa la captura interna de las instituciones para favorecer intereses particulares y evidencia una urgente necesidad de mayores esfuerzos para eliminar “las posibilidades de acceso a los altos cargos merced a la politiquería, la mendicidad electorera y los compromisos”<sup>49</sup>.

Consciente de tan sombrío panorama, el proyecto contiene varias disposiciones destinadas a minimizar las posibilidades de aprovechamiento particular respecto de los más altos cargos de control y de administración de justicia, no sólo en relación con posiciones de elección popular, sino también entre ellos. Espacios temporales entre la terminación de un cargo y el nombramiento en otro, conocidos como

<sup>47</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-232 de 2014

<sup>48</sup> Cooling-off periods: Regulating the revolving door. Transparency International Knowledge Hub | Knowledge Hub. Available at:

<https://knowledgehub.transparency.org/helpdesk/cooling-off-periods-regulating-the-revolving-door>

<sup>49</sup> Documentos: La crisis de la justicia y del derecho. La Voz del Derecho. Disponible en:

<https://www.lavozdelderecho.com/index.php/docu/item/5405-documentos-la-crisis-de-la-justicia-y-del-derecho>

“períodos de enfriamiento”, de modo que quienes hayan ejercido o ejerzan cualquiera de los cargos a que se refiere el artículo 126 superior, deban esperar como mínimo ocho años contados desde la finalización de su período (ya no sólo un año), para poder ejercer otra cualquiera de estas dignidades, a fin de evitar que tales posiciones sigan convirtiéndose en peldaños desde donde los funcionarios pueden hacer campaña para los cargos a que realmente aspiran, sino que quienes lleguen a dichas instancias se concentren exclusivamente en desempeñar las funciones atinentes a sus altas responsabilidades.

Para comprender la ampliación del término de inhabilidad hay que tener en cuenta que en la postulación o en la designación de cargos como Procurador General de la Nación, Fiscal General de la Nación, Auditor General de la República y magistrados de la Corte Constitucional, intervienen magistrados de cortes de cierre, hecho que aconseja que quienes culminen sus períodos en dichas cortes no puedan ser postulados o nombrados por sus compañeros que, pueden permanecer hasta ocho años integrando los colegiados. De esta manera, realmente se logra el cierre constitucional de las puertas giratorias, fortaleciendo el marco de integridad del sector público.

Un buen sistema de elección de las altas cortes y los organismos de control debe asegurar tanto su independencia frente a las fuerzas políticas como la posibilidad de renovación de las mismas, y eso más allá del eterno debate sobre quién debe nominarles, puede garantizarse estableciendo condiciones de habilidad para ejercer tales dignidades y previniendo los conflictos de interés. Cuando la impartición de justicia comienza a moverse por razones de poder, deja de ser justicia para convertirse en política. Estamos convencidos que combatir la nominación de funcionarios públicos bajo prácticas políticas cuestionables, otorga independencia entre los poderes, fomenta la confianza ciudadana y enaltece el ejercicio de la función pública.

**Eventuales Conflictos De Interés**

De conformidad con los criterios definidos en el artículo 286 de la ley 5ª de 1992, se considera que podrían encontrarse en situación de conflicto de interés para discutir y votar el proyecto de acto legislativo, quienes hayan ejercido en propiedad o en interinidad, en cualquier época, el cargo de Fiscal General de la Nación, Procurador General de la Nación, Contralor General de la República o como magistrado de las altas cortes. También aquellos, cuyo cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de

afinidad o primero civil hayan ejercido cualquiera de los cargos antes mencionados. Todo ello sin perjuicio de las demás causales de impedimento que puedan advertir los congresistas.

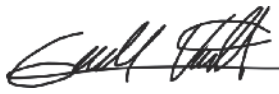
Cordialmente,

  
**GABRIEL SANTOS GARCÍA**  
 Representante a la Cámara por Bogotá


  
**JOSE JAIME USCÁTEGUI PASTRANA**  
 Representante a la Cámara

  
**MARÍA FERNANDA CABAL MOLINA**  
 Senadora de la República

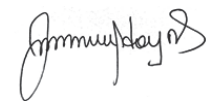
  
**EDWARD DAVID RODRÍGUEZ**  
 Representante a la Cámara por Bogotá D.C.

  
**GABRIEL JAIME VALLEJO CHUJFI**  
 Representante a la Cámara por Risaralda

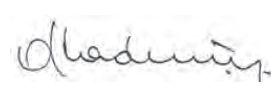
  
**JUANITA GOEBERTUS ESTRADA**  
 Representante a la Cámara por Bogotá

  
**JUAN CARLOS LOSADA VARGAS**  
 Representante a la Cámara por Bogotá

  
**MARÍA JOSÉ PIZARRO RODRÍGUEZ**  
 Representante a la Cámara por Bogotá

  
**JOHN JAIRO HOYOS GARCÍA**  
 Representante a la Cámara por Valle del Cauca

  
**MAURICIO TORO ORJUELA**  
 Representante a la Cámara por Bogotá

  
**CÉSAR AUGUSTO LORDUY**  
 Representante a la Cámara por Atlántico



# PROYECTOS DE LEY

## PROYECTO DE LEY NÚMERO 404 DE 2020 CÁMARA

*por medio de la cual se establece la cédula de ciudadanía electrónica y se dictan otras disposiciones.*

<p>PROYECTO DE LEY NÚMERO ____ DE 2020 CAMARA</p> <p>"Por Medio De La Cual Se Establece La Cédula De Ciudadanía Electrónica y se dictan otras disposiciones".</p> <p><b>El Congreso de Colombia</b></p> <p><b>DECRETA:</b></p> <p><b>Artículo 1º.</b> Con el fin de garantizar la identidad del pueblo colombiano, y estar a la vanguardia de la tecnología, se implementará la cédula de ciudadanía electrónica, que constará de un chip en donde se almacenará la información del ciudadano, que determine la Registraduría Nacional del Estado Civil.</p> <p><b>Artículo 2º.</b> La cédula de ciudadanía electrónica deberá ser renovada cuando el ciudadano presente cambios en su fisionomía o máximo cada 25 años.</p> <p><b>Artículo 3º.</b> A partir de la fecha de promulgación de la presente ley, las nuevas solicitudes de cédulas de ciudadanía serán expedidas con la respectiva fecha de vencimiento.</p> <p>La actual cédula de ciudadanía seguirá teniendo los efectos civiles, administrativos y políticos hasta el 1 de enero de 2025, respetando las condiciones de economía, seguridad, confiabilidad y dando el mejor uso a los recursos tecnológicos.</p> <p><b>Artículo 4º.</b> Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.</p>  <p><b>FRANKLIN LOZANO DE LA OSSA</b> Honorable Representante</p>	<p><b>EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</b></p> <p>Facultado por el artículo 154 de la Constitución Política de Colombia, y el numeral 1 del artículo 140 de la Ley 5ª de 1992, me permito someter a consideración del Honorable Congreso de la República de Colombia el presente proyecto de ley, cuyo objeto es lograr gracias a los adelantos tecnológicos, la plena identificación de todos los ciudadanos de Colombia, para eso se delimita la vigencia de la cedula de ciudadanía a 25 años o antes, si existe un cambio en las condiciones de fisionomía del ciudadano.</p> <p><b>I. FUNDAMENTO JURÍDICO</b></p> <p><b>Constitución Política de Colombia:</b></p> <p>Artículo 150. "Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.</li> <li>2. ..."</li> </ol> <p><b>Decreto 2241 de 1986</b> Artículo 75</p> <p>"El Registrador Nacional del Estado Civil podrá fijar, con aprobación del Consejo Nacional Electoral, las dimensiones y contenido de la cédula de ciudadanía y de la tarjeta de identidad"</p> <p><b>Sentencia de C-511 del 14 de julio de 1999</b></p> <p>"La Constitución y la ley han asignado a la cédula de ciudadanía, tres funciones particularmente diferentes pero unidas por una finalidad común, cual es la de identificar a las personas, permitir el ejercicio de sus derechos civiles y asegurar la participación de los ciudadanos en la actividad política que propicia y estimula la democracia. Jurídicamente hablando, la identificación constituye la forma</p>
<p>como se establece la individualidad de una persona con arreglo a las previsiones normativas. La ley le otorga a la cédula el alcance de prueba de la identificación personal, de donde se infiere que sólo con ella se acredita la personalidad de su titular en todos los actos jurídicos o situaciones donde se le exija la prueba de tal calidad. En estas condiciones, este documento se ha convertido en el medio idóneo e irremplazable para lograr el aludido propósito.</p> <p>De otra parte, la cédula juega papel importante en el proceso de acreditación de la ciudadanía, que se ejerce por los nacionales a partir de los 18 años y que, en los términos del artículo 99 de la Constitución, es la "...condición previa e indispensable para ejercer el derecho de sufragio, para ser elegido y para desempeñar cargos públicos que llevan anexa autoridad o jurisdicción".</p> <p>La ciudadanía es pues el presupuesto esencial para el ejercicio de los derechos políticos y éstos, a su vez, se traducen en la facultad de los nacionales para elegir y ser elegidos, tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares, cabildos abiertos, revocatorias de mandatos, constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas, formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas, promover acciones de inconstitucionalidad en defensa de la integridad y supremacía de la Constitución y, en fin, desempeñar cargos públicos, etc. (Constitución Política artículos 40, 99, 103, 107, 241).</p> <p>Pero, además de lo señalado, la cédula de ciudadanía constituye también un medio idóneo para acreditar la "mayoría de edad", o sea, el estado en que se alcanza la capacidad civil total, circunstancia en que se asume por el legislador que la persona ha logrado la plenitud física y mental que lo habilita para ejercitar válidamente sus derechos y asumir o contraer obligaciones civiles.</p> <p>En resumen, la cédula de ciudadanía representa en nuestra organización jurídica, un instrumento de vastos alcances en el orden social, en la medida en</p>	<p>la que se considera idónea para identificar cabalmente a las personas, acreditar la ciudadanía y viabilizar el ejercicio de los derechos civiles y políticos."<sup>1</sup></p> <p><b>II. CONSIDERACIONES ACERCA DE ESTABLECER LA CÉDULA DE CIUDADANÍA ELECTRONICA</b></p> <p>Antes de entrar en materia vale la pena estudiar cómo ha evolucionado la de la Cédula de ciudadanía en nuestro país.<sup>2</sup></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• "1853. En la vida republicana se llamaba Título del elector, aparece por primera vez como tal en este año, como consecuencia de la Constitución de 1853. Fue un modelo de cédula rudimentaria, con el objeto de garantizar la no suplantación de la personalidad de los ciudadanos en las elecciones. La cédula solo era válida para votar.</li> <li>• 1858. La constitución de la Confederación Granadina mantuvo el esquema electoral anterior.</li> <li>• 1862. El general Mosquera, estableció para la votación en la Convención de Ibagué de ese año, que a cada ciudadano registrado en la lista de electores se le diera "...un documento impreso de calificación en que conste que sabe leer y escribir, el nombre, edad, estado y residencia del elector de 10 días por lo menos en el Distrito Federal." Sin este documento no se podía votar.</li> <li>• 1886. Constitución Política. El documento era el mismo señalado anteriormente.</li> <li>• 1888. Código Electoral. Ley 7 de 1888. Recogió o compiló las legislaciones anteriores.</li> <li>• 1904. Ley 8 de 1904. Dispuso que la cédula de vecindad no solo se exigiría para "...comprobar la identidad en las votaciones, sino también en</li> </ul> <p><sup>1</sup> <a href="https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=3684#0">https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=3684#0</a> Sentencia de C-511 del 14 de julio de 1999</p> <p><sup>2</sup> <a href="https://www.registraduria.gov.co/-Historia-de-la-cedula-de-2468-.html">https://www.registraduria.gov.co/-Historia-de-la-cedula-de-2468-.html</a></p>

<p>los juicios civiles, criminales y otros, cuando la autoridad lo crea necesario...”</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>1909.</b> Rafael Uribe Uribe, Luis Caballero y José Medina, presentaron un proyecto que contenía un capítulo denominado “Expedición de títulos o cédulas electorales”. El él se establecía la expedición de un documento de identidad por partes de la Municipalidades, con datos tales como número de cédula, municipio, fecha, nombres o apellidos de elector, clase y obligación de votar en todas las elecciones so pena de multa de \$1.00. El proyecto no pasó.</li> <li>• <b>1910.</b> La reforma constitucional de dicho año contenida en el Acto Legislativo No. 2 mantuvo el esquema de que solamente los ciudadanos que sepan leer y escribir o que tengan una renta anual de 300 pesos o propiedad raíz de 1.000 pesos pueden votar para presidente. En cuanto a documento o cédula no se dispuso nada manteniendo el sistema anterior de expedición de cédulas para votar.</li> <li>• <b>1916. Ley 85.</b> En el artículo 302 se estableció la reunión diaria de los jurados durante el tiempo que fuere necesario, para la firma de las cédulas y se reglamentó los gastos de funcionamiento de los jurados electorales.</li> <li>• <b>1929.</b> En el artículo 6, se dispuso. “El Jurado Electoral expedirá a todo ciudadano inscrito en el registro permanente donde constan los nombres de los electores, una cédula de ciudadanía que es al mismo tiempo el título de elector, suscrita por el Presidente y el Secretario de Jurado. En dicha cédula se expresarán: la filiación del individuo y una copia fotográfica, pisada por el sello de la oficina que la expide; la firma del interesado cuando sepa hacerlo; el número que al elector corresponde en el registro, y el nombre y el domicilio del mismo, y la clase de elecciones en que puede tomar parte así como la fecha de la expedición de la cédula”.</li> <li>• <b>1934.</b> Decreto 944 de 5 de mayo. Señaló las características del documento de identidad, para lo cual se utilizarían los cuatro últimos adelantos en materia identificativa, como la dactiloscopia. Esta cédula era expedida y firmada por el Presidente, Vicepresidente, Secretario del</li> </ul>	<p>Jurado Electoral. Existía lo que se llamaba PODER ELECTORAL DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA.</p> <p><b>Decreto 162 de 30 de julio.</b> Se creó la Oficina Sección Electoral como dependencia del Departamento de Policía Nacional, encargada de la cédula electoral. Este funesto antecedente, sacó del poder electoral la expedición de la cédula y la centralizó en la Policía Nacional.</p> <p><b>Ley 7, artículo 5º.</b> “A partir del 1º de febrero de 1935, será obligada la presentación de la cédula de ciudadanía, que para efectos electorales exige la Ley 31 de 1929, en todos aquellos actos civiles y políticos en que la identificación personal sea necesaria, cuando quiera que se trate de personas que deben estar provistas de tal instrumento”. Así la cédula electoral además de ser el título del elector, cumple también la función de identificación personal.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>1935. Decreto 1179.</b> Se crea la Oficina Nacional de Identificación Electoral, como dependencia del Ministerio de Gobierno. En esta forma el Gobierno asume el control electoral, distorsionando la filosofía que se tenía de un poder electoral independiente.</li> <li>• <b>1948. Artículo 1.</b> “La presente Ley tiene por objeto crear una organización electoral ajena a las influencias de los partidos, de cuyo funcionamiento ningún partido o grupo político pueda derivar ventajas sobre los demás en la obtención de la cédula de ciudadanía para sus afiliados, ni en la formación de los censos electorales, ni en las votaciones y escrutinios; y cuyas regulaciones garanticen la plena responsabilidad y la imparcialidad política de los funcionarios adscritos a ella. Este principio constituye la norma de conducta a la cual deberán ceñirse rigurosamente todas las personas encargadas de cumplir cualquier función dentro de los organismos electorales”.</li> </ul> <p>La grave experiencia negativa de haber asumido el control electoral el Ejecutivo, fue muy costosa para la democracia y las instituciones e hizo que la retornara a la organización electoral independiente y ajena a la</p>
<p>influencia de los partidos en la obtención de la cédula y en general en el proceso electoral.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>1951. Decreto 2628</b> de diciembre 28. El gobierno nacional dispuso la expedición de una nueva cédula, aceptando las recomendaciones de la misión técnica canadiense.</li> <li>• <b>1952.</b> La Misión Técnica Canadiense, asume la Dirección de cedulación.</li> <li>• <b>1961. Ley 39.</b> Establece como único documento de identificación, la cédula de ciudadanía, en todos los actos civiles, políticos, administrativos y judiciales. Las cédulas eran expedidas por la Registraduría Nacional del Estado Civil.</li> <li>• <b>1979. Ley 28.</b> Adopta el código electoral y se perfeccionan las normas de la Organización Electoral, manteniéndola ajena a la influencia de los partidos y movimientos políticos, especialmente en lo relacionado con la obtención de la cédula.</li> <li>• <b>1985. Ley 85.</b> Autoriza el Registrador Nacional del Estado Civil, con la aprobación de la Corte Electoral, para fijar el contenido y las dimensiones de la cédula de ciudadanía.</li> <li>• <b>1986 Ley 96.</b> Se modifica el código electoral. Decreto 2241. Código electoral vigente. Compila las normas anteriores y perfecciona la organización electoral como órgano independiente. El proceso de cedulación es la espina dorsal del sistema electoral a cargo de la registraduría Nacional del Estado Civil.</li> <li>• <b>1991. Constitución Política.</b> Por primera vez se incluye en la carta el título de las elecciones y de la organización electoral señala que este es un organismo autónomo e independiente. Tiene a su cargo la organización de las elecciones, su dirección y vigilancia, así como lo relativo a la identidad de las personas. Se observa, que definitivamente el pueblo por medio de los constituyentes, no solamente mantiene la independencia de la cedulación y las elecciones, sino que además incluye la parte que faltaba, es decir, lo relativo a la identidad de las personas.</li> <li>• <b>2000. Decreto Ley 1010.</b> Establece como objeto de la Registraduría Nacional del Estado Civil, registrar la vida civil e identificar a los</li> </ul>	<p>colombianos y organizar los procesos electorales y los mecanismos de participación ciudadana.”</p> <p>En resumen, en 1853 el General José María Obando creo un documento de identificación válido para votar denominado título del elector, en 1862 se estableció como requisito para para votar un documento impreso donde constaba que el ciudadano sabía leer, escribir, su nombre, edad, estado civil y la residencia del elector.</p> <p>Así se mantuvo el documento para la Constitución Política de 1886, con la ley 31 del 12 de noviembre de 1929 sancionada por el presidente Miguel Abadía se dispuso una cédula de ciudadanía que es al mismo tiempo un título de elector que será suscrito por el presidente y por el secretario del jurado. Este documento tenía el tamaño de media carta y era diligenciado en forma manual lo que generaba dificultad para la conservación del documento.</p> <p>Como consecuencia del Bogotazo y con el ánimo de crear una organización electoral independiente de los intereses políticos, fue creada por la ley 89 de 1948 la Registraduría Nacional del Estado Civil, este organismo inició su labor reseñando a los ciudadanos por medio de las huellas dactilares. Posteriormente, el decreto 2628 de 1951 nació recogiendo las recomendaciones dadas por una misión canadiense que estudio la manera de identificación de los colombianos y estableció parámetros para la expedición del nuevo documento de identidad, parámetros como las dimensiones que se redujeron a 5 centímetros de ancho por 9 centímetros de largo. Contenía un número, nombres y apellidos del ciudadano, su lugar y fecha de nacimiento, estatura, color, señales particulares y firma, adicionalmente firma del registrador y fecha de expedición. Fue la cédula que se conoció como la “blanca laminada”.</p> <p>Como se evidencia el primer motivo de la cedulación fue para garantizar el voto, tuvo su origen en la necesidad de certificar las elecciones y fue posteriormente que se le fue dando el carácter de documento de identidad.</p>

### Que es la cédula de ciudadanía electrónica y como funciona en el mundo<sup>3</sup>

Es un concepto nuevo que está siendo implementado en varios países, pues goza de grandes beneficios para el estado, la sociedad y el ciudadano. Generalmente es llamado "documento de identidad electrónico (DNI-e) o Cédula de identidad electrónica" y es emitido por una autoridad oficial para permitir la identificación de la población de forma personal o virtual.

Los documentos de identificación electrónicos "tienen el tamaño de una tarjeta de crédito y disponen de un chip que permite a las personas naturales firmar digitalmente documentos electrónicos con la misma validez legal que una firma manuscrita."

De otra parte, los países que han implementado esta forma de identificación afirman tener las siguientes ventajas<sup>4</sup>:

- Alto nivel de seguridad en el documento de identidad, dificultando su falsificación.
- Se disminuyen sustancialmente los casos de suplantación personal y de fraude.
- Comodidad, pues es viable que las personas naturales firmen digitalmente documentos, evitando que se desplacen físicamente.
- Ejercer el voto electrónico remoto en los países en donde este mecanismo electoral sea empleado.
- Hacer pagos oficiales en línea (impuestos).
- Acceder a diversos servicios (estatales o privados) las 24 horas de día, los 365 días del año y desde cualquier parte del mundo.

Países que emplean el documento de identidad electrónico<sup>5</sup>

<sup>3</sup> [https://es.wikipedia.org/wiki/Documento\\_de\\_identidad\\_electr%C3%B3nico](https://es.wikipedia.org/wiki/Documento_de_identidad_electr%C3%B3nico)

<sup>4</sup> [https://es.wikipedia.org/wiki/Documento\\_de\\_identidad\\_electr%C3%B3nico](https://es.wikipedia.org/wiki/Documento_de_identidad_electr%C3%B3nico)  
<sup>5</sup> <https://www.google.com/search?q=Pa%C3%ADses+que+emplean+el+documento+de+i>

### "AFGANISTÁN

Afganistán emitió su primera tarjeta de identificación electrónica el 3 de mayo de 2018. El presidente afgano Ashraf Ghani fue el primero en recibir su identificación electrónica. La identificación electrónica afgana es una tarjeta de policarbonato con características de seguridad ocultas y abiertas. La tarjeta tiene un chip incorporado que aloja applets con datos textuales, biométricos y la identidad electrónica del ciudadano.

### ALEMANIA

En Alemania se emplea el documento de identidad electrónico o Elektronischer Personalausweis desde noviembre de 2010. Este documento contiene un chip RFID que almacena información del ciudadano como su nombre, fecha de nacimiento, foto y huella digital, además puede ser usado para la autenticación "en línea" de la firma electrónica y en aplicaciones gubernamentales (e-government).

De acuerdo con la ley alemana de obligación de identificación, es obligatorio que todas las personas de 16 años o más posean un documento de identidad o un pasaporte. Si bien los oficiales de policía y otros funcionarios tienen el derecho de exigir ver uno de estos documentos, la ley no estipula que uno esté obligado a presentar dichos documentos en ese momento.

Como todos en Alemania deben poseer una tarjeta de identificación o pasaporte, no se garantiza la aceptación de otros documentos oficiales (como los permisos de conducir como prueba de identidad, especialmente para los permisos de conducir antiguos con menores medidas de seguridad).

Al igual que los pasaportes alemanes, los documentos de identidad tienen una validez de diez años (seis años si el titular es menor de 24 años en la fecha de emisión).

[https://es.wikipedia.org/wiki/Documento\\_de\\_identidad\\_electr%C3%B3nico&aq=Pa%C3%ADses+que+emplean+el+documento+de+i](https://es.wikipedia.org/wiki/Documento_de_identidad_electr%C3%B3nico&aq=Pa%C3%ADses+que+emplean+el+documento+de+i)

### BÉLGICA

En Bélgica, los ciudadanos llevan la "Carte d'identité électronique" ó eID desde 2002, la cual contiene un chip (que cumple la norma ISO/IEC 7816) con la misma información del documento, datos referentes a la identidad, y las claves necesarias para la firma y certificación digital. Asimismo, desde 2004 todos los documentos de identidad emitidos son electrónicos. Se estableció desde 2006 que los adolescentes de más de 12 años usen una cédula del mismo tipo denominada "Kids-ID", con información necesaria en caso de accidente.

La "Kids-ID" también puede ser usada para ingresar a sitios de chat específicos para su edad, y de este modo, restringir a los pedófilos. Esta identificación, además de contener la información habitual, también incluye un número de contacto al que las personas, pueden llamar cuando están en peligro o tuvieron un accidente. La tarjeta se puede utilizar para la identificación electrónica después de los seis años, y no contiene un certificado de firma ya que los menores no pueden firmar un documento legalmente vinculante.

### CHILE<sup>6</sup>

El sistema de cédula de identidad nacional (DNI) y de pasaportes biométricos comenzó a operar en septiembre de 2013 en todas las oficinas del Registro Civil e Identificación.

El nuevo sistema incorporó a la cédula de identidad y a los pasaportes biométricos un microchip en formato de tarjeta inteligente para almacenar datos e información de carácter biométrico tanto facial como dactilar. Lo anterior siguiendo los estándares de la Organización Internacional de Aviación Civil y de la Comunidad Europea, lo que permitirá mejorar aspectos de seguridad e interoperatividad a nivel mundial.

Tanto la imagen de fotografía como la firma de los usuarios serán capturadas en forma electrónica y almacenadas en el documento. El sistema incorporó la biometría facial, lo cual permite imprimir la fotografía con un láser en el

<sup>6</sup> <http://clarcierv.com/chile-dan-a-conocer-nuevas-cedulas-de-identidad-y-pasaporte-electronico/>

documento. Dado que es desarrollada mediante policarbonato, las posibilidades de adulteraciones o fraudes a los documentos se anulan completamente. Ambos documentos poseen un chip electrónico con varias medidas de seguridad como estar incluido en capas profundas del policarbonato e incluir solo la información que la Ley establece. La tecnología incluida permitirá la identificación inmediata de la persona mediante un sensor de huella digital, además de la incorporación de código QR, entre otras. El sistema permitirá el bloqueo en línea de los documentos en caso de extravío por parte de los usuarios. La renovación total de los documentos a nivel del país fue programada en 10 años para las cédulas de identidad y en 5 años para los pasaportes, es decir, año 2023 y 2018, respectivamente.

Entre las ventajas del nuevo sistema se cuenta el utilizar un estándar mundial para transacciones de gobierno electrónico, comercio electrónico, firma de documentos electrónicos y la autenticación de correos, entre otros.

La cédula de identidad tiene un tamaño de 59,98 por 85,60 mm, según norma ISO/IEC 7810, posee un chip de memoria criptográfica de capacidad de 80 KB, según norma ISO 14.443-B según lo establece la Resolución exenta 861 de 29 de agosto de 20135

### ESPAÑA<sup>7</sup>

El Documento Nacional de Identidad electrónico o DNle, es emitido en España por la Dirección General de la Policía desde marzo de 2006. Su principal característica consiste en incorporar un chip capaz de almacenar de forma segura la misma información que se encuentra impresa en la tarjeta, además de las imágenes digitalizadas de la fotografía, firma manuscrita e impresiones dactilares, y los certificados digitales necesarios para la autenticación y la firma electrónica. El DNle no contiene ningún dato personal distinto de los que aparecen impresos, como información sanitaria, fiscal, judicial, penal, policial, etc.

<sup>7</sup> [https://es.wikipedia.org/wiki/DNI\\_\(Espa%C3%B1a\)](https://es.wikipedia.org/wiki/DNI_(Espa%C3%B1a))

Con el DNIe, los ciudadanos españoles podrán efectuar compras firmadas a través de internet, realizar trámites en los organismos gubernamentales, hacer transacciones seguras con entidades bancarias y participar en sesiones de chat o de teleconferencia a través de Internet con la certeza de la identidad de nuestros interlocutores.

Entre las ventajas del DNI electrónico destacan las siguientes:

- Seguridad: Es más seguro que el anterior, pues incorpora mayores medidas de seguridad que harán casi imposible su falsificación.
- Comodidad: Permite realizar trámites a distancia y en cualquier momento (24 horas al día, los 7 días a la semana).
- Ergonomía: Es más robusto, pues está fabricado en policarbonato y con una duración prevista de unos diez años. Además mantiene las medidas del DNI tradicional.

**GUATEMALA<sup>8</sup>**

Guatemala presentó su documento de identidad electrónico llamada DPI (Documento Personal de Identificación), en agosto de 2010.

**ITALIA<sup>9</sup>**

El documento de identidad electrónico italiano o Carta d'Identità Elettronica (CIE), es el documento de identificación personal que reemplaza al anterior – confeccionado en papel– desde 2006. De acuerdo con la Constitución italiana, solamente las municipalidades pueden otorgar las CIE a los ciudadanos. Desde el 4 de julio de 2016, Italia está renovando todos sus documentos de identificación a documentos de identificación electrónicos.

Este documento incluye un chip que contiene un certificado digital para autenticación "en línea", y opcionalmente, un certificado para firmas digitales. Está diseñado para acceder a los servicios gubernamentales electrónicos.

<sup>8</sup> [https://es.wikipedia.org/wiki/Documento\\_Personal\\_de\\_Identificaci%C3%B3n](https://es.wikipedia.org/wiki/Documento_Personal_de_Identificaci%C3%B3n)  
<sup>9</sup> <https://expresolatino.net/cultural/historia/la-nueva-cedula-electronica-italiana-sera-obligatoria-desde-enero-2019-como-se-solicita-cuanto-cuesta/>

**ISRAEL<sup>10</sup>**

El documento de identidad electrónico en Israel se emite desde julio de 2013, aún no es obligatorio y se emite de forma gratuita para promocionarlo. Tiene una validez de 10 años.

**PERÚ<sup>11</sup>**

Se expidió el DNI electrónico o DNI-e a partir del 15 de julio de 2013 el cual reemplazará gradualmente al DNI actual. Inicialmente estará destinado a las personas mayores de 18 años y trabajadores del sistema electoral peruano. Se podrá cambiar cuando el DNI anterior caduque y su validez es de ocho años.

El DNI electrónico o DNI-e peruano, está fabricado en policarbonato y tiene el formato de una tarjeta de crédito, siguiendo la norma ISO 7816. Posee un chip basado en las tecnologías de firma electrónica, tarjeta inteligente y biométrica. Con el DNI-e las personas naturales pueden firmar digitalmente documentos electrónicos con la misma validez que una firma manuscrita, además de acceder a diversos servicios estatales o privados las 24 horas de día, durante los 365 días del año, desde cualquier parte del mundo, mediante la internet, y cuando sea implementado, también podrán ejercer el voto electrónico.

**RUMANIA<sup>12</sup>**

En Rumania se introdujo el documento de identidad electrónico el 1 de enero de 2011, conforme a una disposición del Ejecutivo de dicho país.

**URUGUAY<sup>13</sup>**

<sup>10</sup> <https://www.enlacejudio.com/2013/07/09/israel-estrena-nuevo-documento-de-identidad-con-altas-medidas-de-seguridad/>

<sup>11</sup> <http://www.reniec.gob.pe/Transparencia/TransparenciaAdministrativaInfoGnral.jsp?idInformacion=41>

<sup>12</sup> <https://howlingpixel.com/i-es/Documento-de-identidad-electr%C3%B3nico>

<sup>13</sup> <https://www.elpais.com.uy/informacion/nueva-cedula-electronica-estara-espanol-portuques.html>

Uruguay dispone de documentos de identidad electrónicos desde 2015. El eID uruguayo tiene una clave privada que permite firmar documentos digitalmente y almacena la huella digital del usuario para permitir verificar la identidad. También es un documento de viaje válido en algunos países de América del Sur. A partir de 2017, la antigua identificación coexiste con la nueva eID.

**Cambios de fisonomía que afectan la identidad**

Las cirugías estéticas, el paso de los años o incluso diversas enfermedades pueden producir cambios drásticos en la fisonomía de las personas, dificultando la identificación fotográfica de las mismas. Aprovechando esta realidad y que nuestro documento de identidad no tiene fecha de renovación, los delincuentes con el propósito de evadir a las autoridades han optado por someterse a diferentes procedimientos médicos mediante los cuales "sean otra persona". Por esta razón Juan Carlos Ramirez Abadía alias chupeta se sometió a 6 cirugías con las que modificó sus pómulos, nariz, orejas, ojos y mandíbulas, para no ser detectado por la policía.<sup>14</sup> En la lista de los delincuentes que han decidido modificar su fisonomía encontramos al "Chapo Guzmán" y a Daniel "el loco Barrera" entre muchos otros.

En los últimos días<sup>15</sup>, el comandante de la policía Metropolitana de Barranquilla, General Mariano Botero Coy, informó que "varios de los más peligrosos delincuentes de la ciudad han pasado por el quirófano, en busca de cambiar su fisonomía con el fin de confundir y no ser identificados por las autoridades".

Se cuenta con información que revela "que alias 'Castor' se hizo un trabajo en la dentadura con lo que buscan despistar a las autoridades".

<sup>14</sup> <https://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/los-cambios-fisicos-que-ha-sufrido-alias-chupeta-301480>

<sup>15</sup> <https://www.laregional.net/delincuentes-de-barranquilla-cambian-su-fisionomia-para-no-ser-reconocidos-por-las-autoridades/>

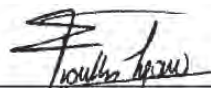
Igualmente, el paso natural del tiempo hace en algunas oportunidades, que la fotografía que aparece en la cédula de ciudadanía sea diferente a la persona que la exhibe, por estas razones (cirugías o paso del tiempo) es que se establece que la cédula de ciudadanía electrónica se renovará máximo cada 25 años o antes en el evento de cambios drásticos en la fisonomía del ciudadano. En teoría un ciudadano colombiano debe renovar su documento a los 43 años, a los 68 y a los 93, épocas de la vida en las que sin discusión alguna se ha presentado cambios en la fisonomía.

**III. CONFLICTO DE INTERESES E IMPEDIMENTOS**

Conforme al artículo 3 de la ley 2003 de 2019, que modificó el artículo 291 de la ley 5 de 1992, este proyecto de ley reúne las condiciones del literal a y b, de las circunstancias en las cuales es inexistente el conflicto de intereses del artículo 286 de la ley 5 de 1992, toda vez que es un proyecto de Ley de interés general, que puede coincidir y fusionarse con los intereses del electorado.

**IV. CONCLUSIONES**

Como se ha expuesto ampliamente, está claro que la iniciativa que nos ocupa es la manera idónea para actualizar la identidad de los ciudadanos colombianos, utilizando los medios tecnológicos para que el Estado identifique plenamente a cada uno de sus ciudadanos, se eviten suplantaciones y se garantice el acceso a plataformas (privadas o estatales) los 365 días del año, las 24 horas del día. De otra parte en el evento de no presentarse alteraciones en la fisonomía, las renovaciones serían cuando el ciudadano tenga 43, 68 y 93 años de edad.



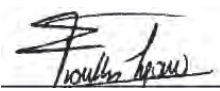
**FRANKLIN LOZANO DE LA OSSA**

Honorable Representante  
Departamento del Magdalena

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 405 DE 2020 CÁMARA**

*por la cual se establecen lineamientos generales para implementar y promover el arbolado urbano.*

<p style="text-align: center;"><b>PROYECTO DE LEY No. _____ DE 2020 CÁMARA</b></p> <p style="text-align: center;"><b><i>“Por la cual se establecen lineamientos generales para la implementar y promover el arbolado urbano”</i></b></p> <p style="text-align: center;">El Congreso de la República de Colombia DECRETA:</p> <p><b>ARTÍCULO 1. Objeto y ámbito de aplicación.</b> El objeto de la presente ley es reconocer, promover y regular el arbolado urbano, como parte de la estrategia pública para contrarrestar el cambio climático y mejorar las condiciones ambientales, la calidad de vida y la salud de la población, en el ámbito urbano nacional, en armonía con la normatividad sobre ordenamiento territorial y desarrollo urbano.</p> <p><b>ARTICULO 2.</b> Para la aplicación correcta de la presente ley, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Arbolado Urbano.</b> Es el conjunto de plantas de las especies maderables correspondientes a los biotipos árbol y arbusto o no maderable como palma, guadua, bambú o cañabrava, entre otras, ubicados en el suelo urbano, dedicado a prestar servicios ecosistémicos.</li> <li>• <b>Censo del arbolado urbano.</b> Actividad estadística que tiene por objeto el levantamiento de un conjunto de datos básicos asociados a las características físicas y de localización de la población de árboles ubicados en el suelo urbano de municipios que cuenten con más de 50.000 habitantes.</li> <li>• <b>Calidad de vida.</b> La calidad de vida está relacionada con la percepción subjetiva de bienestar general, individual y social, donde el individuo desarrolla a plenitud todas sus potencialidades y capacidades; y con las condiciones objetivas económicas, sociales, ambientales, culturales y políticas que le permiten lograr ese bienestar general y la satisfacción de todas sus necesidades.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Espacio público.</b> El espacio público es el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados destinados por naturaleza, usos o afectación a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden los límites de los intereses individuales de los habitantes.</li> <li>• <b>Eventos de emergencia y contingencia</b> Son aquellos eventos o situaciones donde el arbolado urbano pone en riesgo la vida o la infraestructura pública o privada.</li> <li>• <b>Ordenación del arbolado urbano</b> Proceso mediante el cual se llevan a cabo las actividades de manejo sobre el arbolado urbano con objetivos claros de ordenación sin causar ningún efecto indeseable sobre su entorno físico y social.</li> <li>• <b>Servicios ecosistémicos</b> Son los beneficios directos e indirectos que la humanidad recibe de la biodiversidad y que son el resultado de la interacción entre los diferentes componentes estructuras y funciones que constituyen la biodiversidad.</li> <li>• <b>Arborización</b> Conjunto de actividades requeridas para la adecuada plantación y mantenimiento de nuevos individuos forestales.</li> <li>• <b>Suelo urbano</b> Áreas del territorio distrital, municipal o metropolitano dentro del perímetro urbano destinada a usos urbanos por el plan de ordenamiento territorial, que cuentan con infraestructura vial y redes primarias de energía, acueducto, alcantarillado, gas y telecomunicaciones o algunas de ellas, posibilitándose su urbanización y edificación, según sea el caso.</li> <li>• <b>Salud.</b> En el entendido que <i>la salud</i> es más que la ausencia de enfermedad, para los efectos de esta Ley se adopta el concepto de la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá D.C. <i>“La salud significa que las personas se encuentren bien donde viven, accedan a los servicios que</i></li> </ul>
<p style="text-align: center;"><i>necesitan, se desempeñan en las actividades que prefieran y, en consecuencia, alcancen el desarrollo pleno de su autonomía y dignidad, es decir, satisfechos con la realización cotidiana de su proyecto vital y con expresiones diferenciales acordes a las condiciones de género, etnia, clase social, territorio, capacidades y habilidades”1.</i></p> <p><b>ARTÍCULO 3.</b> Serán considerados árboles urbanos todos aquellos árboles que, sin importar su edad, estado o especie, están en zonas urbanas, sean estas lugares públicos o privados, y solo les serán aplicables los preceptos y normas contenidas en la presente ley y sus reglamentos.</p> <p><b>ARTÍCULO 4. Lugares para los árboles urbanos</b> Todos los municipios cuya población supere los 50.000 habitantes deberá determinar los lugares en los que se planten nuevos árboles urbanos en sus territorios. Para identificar las especies a utilizar y la cantidad de árboles que requiera deberá asesorarse por las Autoridades Ambientales competentes.</p> <p><b>ARTÍCULO 5. Criterios de Calidad</b> La actividad de arborización urbana o forestación urbana debe considerar criterios de calidad en el establecimiento del arbolado urbano, especialmente en la forma y tamaño del alcorque (hoyo), calidad de la planta, época de plantación, compromiso de la comunidad, riego y fertilización y uso de tutores como protección mecánica. Será considerado de mala calidad y devuelto a vivero todo árbol urbano que no es capaz de sostener su copa en forma vertical al momento de ser plantado.</p> <p><b>ARTICULO 6. Censo del arbolado urbano</b> El Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible expedirá la Guía Del Censo Del Arbolado Urbano, con el fin de orientar a municipios con población mayor a 50.000 habitantes, en su elaboración.</p> <p><b>ARTÍCULO 7. Plan de arbolado urbano.</b> Los municipios que cuenten con más de 50.000 habitantes, formularan los planes de arbolado urbano con base en el censo del arbolado urbano. Dicho plan contendrá las prescripciones técnicas necesarias para realizar actividades de arborización urbana, manejo del arbolado urbano, traslado y reemplazo de árboles.</p>	<p><b>PARAGRAFO 1.</b> Los planes de arbolado urbano serán formulados, adoptados y ejecutados por los municipios que cuenten con las de 50.000 habitantes.</p> <p><b>PARÁGRAFO 2.</b> Para llevar a cabo el Censo Del Arbolado Urbano y la Formulación y Ejecución del Plan de Arbolado Urbano, se requiere de conocimiento técnico especializado, por lo tanto, deberán ser adelantados por profesionales expertos en la materia.</p> <p><b>PARÁGRAFO 3.</b> El Plan de Arbolado urbano deberá ser público y para tal fin, será publicado y estará disponible en la página de la alcaldía de la ciudad, municipio o distrito.</p> <p><b>ARTICULO 8.</b> Ninguna Alcaldía podrá aprobar proyectos de construcción, infraestructura o loteos que no dispongan, de acuerdo a las especificaciones y características de cada proyecto señalado, de un Plan de Arbolado Urbano específico para el proyecto que se pretende desarrollar. En los casos de contratación estatal, será obligatorio el Plan de Arbolado Urbano Específico que debe ser un ítem del presupuesto.</p> <p><b>PARAGRAFO:</b> Dicho Plan de Arbolado Urbano Específico para el proyecto que se pretende desarrollar, deberá ser elaborado por el interesado y la Autoridad Ambiental Competente quien deberá informar a la Alcaldía de la viabilidad del mencionado programa.</p> <p><b>ARTÍCULO 9. Fomento y desarrollo del arbolado urbano.</b> Con el fin de fomentar promover el desarrollo del arbolado urbano el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Urbano articulará los procesos de planeación y el desarrollo de acciones por parte de las diferentes entidades, tanto a nivel nacional como territorial, según su competencia, generando programas que estén integrados en sus respectivos planes de desarrollo, planes de ordenamiento territorial, planes de gestión ambiental y planes de salud pública.</p> <p><b>ARTÍCULO 10. Investigación, desarrollo e innovación tecnológica.</b> Las Autoridades Ambientales, la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria AGROSAVIA, las CAR, las entidades, universidades e instituciones de investigación y desarrollo científico del Sistema Nacional de</p>

<p>Ciencia y Tecnología que tengan interés en el desarrollo del objeto de esta Ley, adelantarán procesos de investigación, innovación científica y transferencia tecnológica, para el fomento y desarrollo del arbolado urbano.</p> <p><b>ARTÍCULO 11. Asistencia técnica.</b> La Nación y entidades territoriales facilitarán a través de sus planes y programas, el servicio de asistencia técnica, transferencia tecnológica, y crédito, para la promoción y desarrollo del arbolado urbano en todo el territorio nacional.</p> <p><b>ARTÍCULO 12.</b> Los municipios que cuenten con más de 50.000 habitantes, dispondrán de un período máximo de dos (2) años contados a partir de la expedición de la presente ley, para la elaboración del Censo del Arbolado Urbano y de dos (2) años más para formular, adoptar e iniciar la ejecución del respectivo Programa de Arbolado Urbano.</p> <p><b>ARTÍCULO 13. VIGENCIA Y DEROGATORIA.</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p> <p>Cordialmente,</p>  <p><b>FRANKLIN LOZANO DE LA OSSA</b> Representante a la Cámara Departamento del Magdalena</p>	<p style="text-align: center;"><b>EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</b></p> <p style="text-align: center;"><b>I. OBJETO DEL PROYECTO</b></p> <p>El presente proyecto de ley <b>“Por la cual se establecen lineamientos generales para la implementar y promover el arbolado urbano”</b>, es una iniciativa que pretende fortalecer el arbolado urbano con el fin de proteger el medio ambiente y la salud de los habitantes de las ciudades.</p> <p style="text-align: center;"><b>II. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL</b></p> <p>La constitución nacional protege el medio ambiente y la salud de los ciudadanos, como se puede observar en los siguientes artículos:  <b>Artículo 8:</b> sobre la obligación de proteger las riquezas culturales y naturales de la nación.  <b>Artículo 49:</b> Sobre la salud como servicio público y la obligación del estado de organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental.  <b>Artículo 79:</b> Derecho a gozar de un ambiente sano.  <b>Artículo 80:</b> Manejo y aprovechamiento de los recursos naturales y la obligación de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental.  <b>Artículo 95, numeral 9:</b> establece la protección de los recursos naturales y culturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano.  <b>Artículo 366:</b> Una de las finalidades del estado, son el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, también la solución de las necesidades insatisfechas en salud, educación, saneamiento ambiental y de agua potable.</p> <p style="text-align: center;"><b>III. CONSIDERACIONES GENERALES</b></p> <p>Desde hace décadas el objetivo de muchas familias ha sido trasladarse a ciudades capitales, con el objetivo de acceder a mejores condiciones económicas, facilidad en la educación, contar con mejores servicios públicos,</p>
<p>incluido el derecho a la salud o por el desplazamiento de los sectores rurales a las ciudades producto de años de guerra. Estos éxodos han hecho crecer de manera desbordada las ciudades y las autoridades no han alcanzado a proyectar y prever el crecimiento de las ciudades en temas de infraestructura vial, urbanización y medio ambiente, no se cuenta con ninguna estrategia clara de planificación del uso de la tierra. Estadísticas dicen que “Más de la mitad de la población mundial vive en ciudades y se predice que en 2050 el número aumentará hasta el 66%.”<sup>1</sup></p> <p>El crecimiento desbordado y desordenado de las ciudades ha causado efectos negativos en el medio ambiente, pues aumenta la contaminación, temperatura local y la frecuencia de eventos climáticos adversos, el arbolado urbano es un elemento esencial para la ciudad y la salud de sus ciudadanos.</p> <p>Lograr ciudades ambientalmente sostenibles es uno de los propósitos del Estado Colombiano, para ello se deben cumplir con varias metas entre ellas lograr, como lo recomienda la Organización Mundial de la Salud, que exista un árbol por cada 3 habitantes en las ciudades, para lograr una calidad de aire aceptable. Se ha podido determinar gracias al censo realizado recientemente por el Jardín Botánico José Celestino Mutis, que, en la ciudad de Bogotá, hay 1 árbol por cada 7 habitantes, en otras palabras, existe 0.15 árboles por habitante. Si se compara con ciudades de la región se puede encontrar a Curitiba en Brasil que cuenta con la cifra de 52 árboles por habitante, Santiago de Chile cuenta con 10 árboles por habitante, inclusive México que en el imaginario colectivo es una ciudad contaminada cuenta con 3.5 árboles por persona y en otros continentes, ciudades como Madrid con 14 y París con 11.5 árboles por habitante.</p> <p>En ese sentido China planea construir una ciudad que <b>“acogerá a 30.000 personas y cuyo principal objetivo será combatir la contaminación. Para ello, se utilizará casi un millón de plantas naturales de más de 100 especies distintas. También se colocarán más de 40.000 árboles que serán capaces de absorber casi 10.000 toneladas de dióxido de carbono y 57 toneladas de contaminantes. A cambio, cada año que pase, esta ciudad bosque será capaz de generar 900 toneladas de oxígeno”</b><sup>2</sup></p> <p><sup>1</sup> <a href="https://www.lavanguardia.com/vivo/ecologia/20170111/413239036420/arboles-urbanos-beneficios-ciudades-polucion.html">https://www.lavanguardia.com/vivo/ecologia/20170111/413239036420/arboles-urbanos-beneficios-ciudades-polucion.html</a></p> <p><sup>2</sup> China construirá la primera ciudad bosque del mundo. Disponible en <a href="https://arquitecturaidéal.com/china-construira-la-primer-a-ciudad-bosque-del-mundo/">https://arquitecturaidéal.com/china-construira-la-primer-a-ciudad-bosque-del-mundo/</a></p>	<p>La FAO<sup>3</sup> (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) estableció grandes beneficios para las ciudades que cuentan con árboles, pues considera que pueden ser socioeconómicamente y ambientalmente más sostenibles. Estos son los beneficios que encontró:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. La contaminación es uno de los grandes problemas de las ciudades, un árbol grande puede absorber hasta 150 kg de CO2 al año, así los árboles mejoran la calidad del aire, haciendo de las ciudades lugares más saludables para vivir.</li> <li>2. Los árboles grandes son excelentes filtros para contaminantes urbanos y partículas finas. Absorben gases contaminantes como monóxido de carbono, óxidos de nitrógeno, ozono y óxidos de sulfuro. También filtran partículas finas como polvo, suciedad o humo del aire atrapándolos sobre las hojas y la corteza.</li> <li>3. El aumento de la biodiversidad urbana se beneficia de los árboles, pues ellos proporcionan a las plantas y animales hábitat, alimento y protección.</li> <li>4. Los árboles constituyen el refugio de múltiples especies de plantas y animales. Se calcula que el 90% de animales y plantas terrestres tienen su hogar en árboles o en sus alrededores<sup>4</sup>. En el Perú, por ejemplo, se ha encontrado 43 especies de hormigas viviendo en un solo árbol.</li> <li>5. Las ciudades se caracterizan por tener una temperatura superior a la del ambiente normal, llamado “isla de calor” urbano que se genera por</li> </ol> <p><sup>3</sup> Construir ciudades más verdes: nueve beneficios de los árboles urbanos. Disponible en <a href="http://www.fao.org/zhc/detail-events/es/c/455658/">http://www.fao.org/zhc/detail-events/es/c/455658/</a></p> <p><sup>4</sup> RIVES, Karina. Los árboles sostienen la vida silvestre. Embajada de los Estados Unidos de América. 25 de mayo de 2011. En: <a href="http://iipdigital.usembassy.gov/st/spanish/article/2011/05/20110525110200x0.4072644.html#axzz47YkokPjl">http://iipdigital.usembassy.gov/st/spanish/article/2011/05/20110525110200x0.4072644.html#axzz47YkokPjl</a></p>

una acumulación de calor por la inmensa mole de hormigón, y demás materiales absorbentes de calor, el arbolado urbano puede reducir la temperatura entre 2 y 8 grados Celsius.

6. Cuando los ciudadanos pasan tiempo cerca de los árboles su salud física y mental mejora considerablemente, pues aumentan los niveles de energía y la velocidad de recuperación, a la vez que la presión arterial y el estrés disminuyen. Se ha logrado demostrar que la salud física y mental de los ciudadanos puede mejorar si se vive cerca a zonas con árboles.
7. Otro de los problemas que padecen las grandes ciudades es el manejo de aguas y las inundaciones, la función de los árboles en este aspecto es clave pues un árbol maduro de hoja verde puede interceptar más de 15.000 litros de agua al año, ayudando a prevenir desastres naturales e inundaciones.
8. Los conjuntos residenciales que cuentan con árboles a su alrededor mantienen una temperatura estable, pues en verano se puede reducir el uso del aire acondicionado en un 30 por ciento, y en invierno se reduce el uso de la calefacción entre un 20 y 50 por ciento. Ambas situaciones generan una baja considerable en el consumo de energía eléctrica.
9. Los predios que se encuentran en medio paisajes urbanos con árboles, pueden incrementar su valor en un 20% además atraen turismo y negocios.

*La FAO concluye en este estudio, "que una ciudad con una infraestructura verde bien planificada y bien manejada se vuelve más resistente, y sostenible. A lo largo de su vida, los árboles pueden proporcionar un paquete de beneficios que vale dos o tres veces más que la inversión en plantación y cuidado".*

encuentra en México a doce kilómetros de Oaxaca, junto a la iglesia Santa María del Tule.

Por lo anterior, los árboles en las ciudades se deben cultivar y plantar correctamente estudiando las especies y la función que se les quiere dar, posteriormente establecer directrices para mantener el arbolado urbano en óptimas condiciones. Con relación a la siembra de árboles, "es necesaria una elección escrupulosa de las especies en función del uso que se les vaya a dar". Escoger especies de grandes raíces, muy altos o robustos es equivocado pues su volumen descontrolado afecta las estrellas calles de algunas ciudades, por lo que se tendría que especificar un plan de podado. Plantar un árbol es una tarea de cuidado, sembrar la especie en viveros, se cultiva y cuida en su crecimiento y posteriormente transportarlo.

Lo recomendable es que inicialmente<sup>7</sup>, los árboles se planten y cultiven cuidadosamente en viveros especializados, controlando su desarrollo, luego y cuando tengan las dimensiones correctas se deben transportar con estándares de seguridad hasta el lugar de la plantación, protegiendo sus troncos, ramas y raíces en la carga y descarga. En muchas ocasiones el proceso de transporte no se lleva a cabo de manera correcta ni el de plantación, pues no se realizan los hoyos del tamaño adecuado, ni se preparan o abonan las tierras donde el árbol debe crecer. Adicionalmente, con la escasa planificación de las ciudades es improbable encontrar un sistema de riego para el mantenimiento de los árboles, como tampoco se tiene en cuenta que eventualmente se deben excavar en función del mantenimiento de los servicios públicos, los lugares que se han destinado para el arbolado urbano. Todos estos aspectos, deben tenerse en cuenta al momento de planificar el desarrollo de las futuras ciudades, empezando con las estructuras y diseños de las actuales.

<sup>7</sup> Los árboles en la ciudad, Revista El Ecologista nº 42, Luciano Labajos. Disponible en <https://www.ecologistasenaccion.org/?p=14648>

<sup>8</sup> Los árboles en la ciudad, Revista El Ecologista nº 42, Luciano Labajos. Disponible en <https://www.ecologistasenaccion.org/?p=14648>

Otros beneficios de tener ciudades con árboles, adicionales a los mencionados por la FAO son:

Árboles como símbolos culturales: en muchas culturas de la historia y del mundo los árboles representan vida, sabiduría, conocimiento, festividad (navidad). También culturalmente se planta un árbol para fundar una ciudad o para recordar un evento o un ser querido. También tener árboles representativos en las plazas centrales de los pueblos del mundo es una arraigada costumbre.

También está demostrado que los lugares con árboles resisten de mejor manera los desastres naturales, que generalmente toman a la población de improviso y general bastantes pérdidas tanto humanas como materiales. Terrenos con árboles sembrados son más firmes y evitan la erosión y las inundaciones, igualmente evitan las sequías puesto que hacen parte fundamental del sistema hidrológico.

Las ciudades que gozan de árboles reportan mejor calidad de vida, puesto que corrigen problemas de ruido y contaminación. Los árboles son barreras naturales contra el ruido y los contaminantes, puesto que las ondas sonoras hacen refracción en su superficie rugosa, y retienen partículas y turbulencia<sup>5</sup>

Otros datos que son importante conocer:

- El árbol más alto del mundo es denominado **hyperion** se encuentra en el Parque Nacional Redwood, cerca de Eureka, al norte de San Francisco. Mide 115 metros de altura. Tiene aproximadamente 526.69 metros cúbicos de madera.
- Prometeo era un pino de la especie Great Basin Bristlecone Pine (Pinus longaeva), situado en una zona montañosa al este del estado de Nevada en Estados Unidos, que tenía cerca de 5000 años de edad cuando fue talado en 1964<sup>6</sup>.
- El Árbol del Tule, tiene un diámetro es de 42 metros, mide 40 metros de alto y pesa más de 600 toneladas. Este majestuoso árbol se

<sup>5</sup> Corporación Autónoma Regional del Quindío. Árbol Urbano. En: <https://www.cra.gov.co/Documentos/DESCARGA%20DE%20DOCUMENTOS/ARBOL%20URBANO.pdf>  
<sup>6</sup> [https://es.wikipedia.org/wiki/Prometeo\\_\(%C3%A1rbol\)](https://es.wikipedia.org/wiki/Prometeo_(%C3%A1rbol))

Como se plantea en el presente proyecto de ley, cerca de 132 municipios Colombianos deberán empezar a tener en su agenda de Gobierno, el tema del arbolado urbano como un tema prioritario y así mejorar la calidad del aire y de vida de los habitantes.

Como se ha mencionado anteriormente, son innumerables los beneficios prestados por el arbolado urbano al medio ambiente y a cada uno de los ciudadanos y por eso vale la pena repetir que *nunca serán suficientes los árboles en las ciudades*<sup>9</sup>, plantar y cuidar un árbol vale un tercio de los beneficios que el aporta y visto desde esta perspectiva no se puede considerar un lujo contar con una ciudad con arbolado urbano, muy por el contrario debe ser considerado elemento esencial cuando se trata de grandes comunidades y su salud pública. Si lo que buscamos es ser uno de los países líderes en la protección del medio ambiente y la salud pública, debemos como sociedad empezar a superar barreras que hoy existen como, cuál debe ser la política pública para el mantenimiento, el presupuesto para esto y además el desconocimiento sobre los beneficios que trae el del arbolado urbano.

#### IV. INICIATIVAS LEGISLATIVAS ANTERIORES

Al interior del Honorable Congreso de la República se ha discutido en varias oportunidades diferentes proyectos de ley, como son:

- Proyecto de Ley 13 de 2012 –Senado Por la cual se dictan normas para la protección y fomento del arbolado y los bosques urbanos y periurbanos y se dictan otras disposiciones. Presentado por el Honorable Senador Carlos Alberto Baena López, y la Honorable Representante Gloria Stella Díaz Ortiz, del Movimiento Político MIRA, este proyecto proponía medidas para la protección del arbolado urbano a través de obligaciones para la ciudadanía,

<sup>9</sup> <https://ecoosfera.com/arboles-en-la-ciudad/>

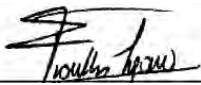
las Corporaciones Autónomas Regionales, el Ministerio de Ambiente, las Entidades Distritales y las empresas de servicios públicos domiciliarios, entre otros. Este proyecto fue archivado el 20 de junio de 2014, en consonancia al artículo 190 de la Ley 5 de 1992.

- Proyecto de Ley 61 de 2013 –Senado Por medio de la cual se dicta la Ley del Árbol y se dictan otras disposiciones. El proyecto fue presentado por los Honorables Senadores Jorge Eduardo Londoño Ulloa y Carlos Amaya. El texto del proyecto se encuentra publicado en la Gaceta No. 637 de 2013, y su primera ponencia en la Gaceta No. 1000 de 2013.
- Proyecto de Ley 171 de 2016 –Senado Por medio del cual se promueve la siembra obligatoria de árboles. [Ley siembra verde] El proyecto fue presentado por los Honorables Senadores Mauricio Lizcano y otros, su objetivo era hacer obligatoria la siembra de árboles para acceder a ciertos beneficios. El proyecto fue archivado por tránsito de legislatura.

**V CONFLICTOS DE INTERESES E IMPEDIMENTOS**

Conforme al artículo 3 de la ley 2003 de 2019, que modificó el artículo 291 de la ley 5 de 1992, este proyecto de ley reúne las condiciones del literal a y b, de las circunstancias en las cuales es inexistente el conflicto de intereses del artículo 286 de la ley 5 de 1992, toda vez que es un proyecto de Ley de interés general, que puede coincidir y fusionarse con los intereses del electorado.

Cordialmente,



**FRANKLIN LOZANO DE LA OSSA**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Magdalena

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 407 DE 2020**  
**CÁMARA**

*por medio de la cual se establecen mecanismos institucionales eficientes para la atención de los procesos de violencia intrafamiliar.*

PROYECTO DE LEY \_\_\_ DE 2020 CÁMARA

**"POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN MECANISMOS INSTITUCIONALES EFICIENTES PARA LA ATENCIÓN DE LOS PROCESOS DE VIOLENCIA INTRAFAMILIAR".**

El Congreso de Colombia  
**DECRETA**

**Artículo 1°. Objeto.** La presente ley tiene por objeto:

- A.** Garantizar y mejorar el acceso de las víctimas de violencia intrafamiliar a la **administración de justicia**, superando las barreras de la tramitología institucional y **logrando** que las medidas de **protección** adoptadas por las autoridades competentes sean eficaces.

**Artículo 2°. En los delitos de violencia intrafamiliar, la Fiscalía General de la Nación, no podrá tardar más de 6 meses en adelantar los primeros actos urgentes.**

La Fiscalía General de la Nación, en ningún caso podrá archivar los procesos en curso por delitos de violencia intrafamiliar, sin haber realizado los actos procesales respectivos.

**Artículo 3°.** Modifíquese el artículo 4° de la Ley 294 de 1996, el cual quedara así:

**Artículo 4°.** Toda persona **víctima de violencia intrafamiliar** por daño físico, psíquico, o daño a su integridad sexual, amenaza, agravio, ofensa o cualquier otra forma de agresión por parte de otro miembro del grupo familiar, podrá **solicitar previamente o concomitantemente** a las denuncias penales a que hubiere lugar, al Comisario de Familia del lugar donde ocurrieren los hechos **o el de su domicilio** y en su defecto, al Juez Civil Municipal o Promiscuo Municipal, una medida de protección inmediata que ponga fin a la violencia, maltrato o agresión o evite que esta se realice cuando fuere inminente.

Cuando en el domicilio de la persona agredida hubiere más de un despacho judicial competente para conocer de esta solicitud, esta será objeto de reparto de forma inmediata.

**Parágrafo.** En los casos de violencia intrafamiliar en las comunidades indígenas, el competente para conocer de estos casos es la respectiva autoridad indígena, en desarrollo de la jurisdicción especial prevista por la Constitución Nacional en el artículo 246.

**Artículo 4°.** Modifíquese el artículo 5° de la Ley 294 de 1996, el cual quedará así:

**Artículo 5°. Medidas de protección en casos de violencia intrafamiliar.** Si la autoridad competente determina que el solicitante o un miembro de un grupo familiar ha sido víctima de violencia, emitirá mediante providencia motivada una medida definitiva de protección, en la cual ordenará al agresor abstenerse de realizar la conducta objeto de la queja, o cualquier otra similar contra la persona ofendida u otro miembro del grupo familiar. El funcionario podrá imponer, además, según el caso, las siguientes medidas, sin perjuicio de las establecidas en el artículo 18 de la presente ley:

- a)** Ordenar al agresor el desalojo de la casa de habitación que comparte con la víctima, cuando su presencia constituye una amenaza para la vida, la integridad física o la salud de cualquiera de los miembros de la familia.

El comisario de familia o la autoridad competente enviará copia de la medida provisional o definitiva decretada a la Policía Nacional, con el objeto de evitar el acceso al lugar de habitación por parte del agresor, para lo cual la Policía Nacional ejecutará la orden de desalojo directamente, sin que sea necesario la presencia de la autoridad que emitió la orden.

Si el presunto agresor tuviese retenido un menor de edad bastara con la presencia de policía de infancia y adolescencia.

- b)** Ordenar al agresor abstenerse de penetrar en cualquier lugar donde se encuentre la víctima, cuando a juicio del funcionario dicha limitación resulte necesaria para prevenir que aquel perturbe, intimide, amenace o de cualquier otra forma interfiera con la víctima o con los menores, cuya custodia provisional le haya sido adjudicada;

- c)** Prohibir al agresor esconder o trasladar de la residencia a los niños, niñas y personas discapacitadas en situación de indefensión miembros del grupo familiar, sin perjuicio de las acciones penales a que hubiere lugar;

- d)** Obligación del agresor de acudir a un tratamiento reeducativo y terapéutico en una institución pública o privada que ofrezca tales servicios, los costos deberán ser asumidos por el victimario.

Cuando el maltrato o el daño en el cuerpo o en la salud generen incapacidad médico-legal igual o superior a treinta (30) días, deformidad, perturbación funcional o psíquica, o pérdida anatómica o funcional será obligatorio para la autoridad competente adoptar esta medida de protección;

- e)** Si fuere necesario, se ordenará al agresor el pago de los gastos de orientación y asesoría jurídica, médica, psicológica y psíquica que requiera la víctima;

- f)** Cuando la violencia o maltrato revista gravedad y se tema su repetición, la autoridad competente ordenará una protección temporal especial de la víctima por parte de las autoridades de policía, tanto en su domicilio como en su lugar de trabajo, si lo tuviere;

- g)** Ordenar a la autoridad de policía, previa solicitud de la víctima, el acompañamiento a esta para su reingreso al lugar de domicilio cuando ella se haya visto en la obligación de salir para proteger su seguridad;

- h)** Decidir provisionalmente el régimen de visitas, la guarda y custodia de los hijos e hijas si los hubiere, sin perjuicio de la competencia en materia civil de otras autoridades, quienes podrán ratificar esta medida o modificarla;

- i)** Suspender al agresor la tenencia, porte y uso de armas, en caso de que estas sean indispensables para el ejercicio de su profesión u oficio, la suspensión deberá ser motivada;

- j)** Decidir provisionalmente quién tendrá a su cargo las pensiones alimentarias, sin perjuicio de la competencia en materia civil de otras autoridades quienes podrán ratificar esta medida o modificarla;

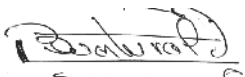
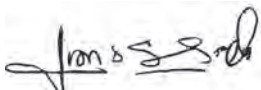





- k)** Decidir provisionalmente el uso y disfrute de la vivienda familiar, sin perjuicio de la competencia en materia civil de otras autoridades quienes podrán ratificar esta medida o modificarla;

- l)** Prohibir, al agresor la realización de cualquier acto de enajenación o gravamen de bienes de su propiedad sujetos a registro, si tuviere sociedad conyugal o patrimonial vigente. Para este efecto, oficiará a las autoridades competentes. Esta medida será decretada por Autoridad Judicial;

- m)** Ordenar al agresor la devolución inmediata de los objetos de uso personal, documentos de identidad y cualquier otro documento u objeto de propiedad o custodia de la víctima;

- n)** Cualquiera otra medida necesaria para el cumplimiento de los objetivos de la presente ley.



<p><b>Parágrafo 1°.</b> En los procesos de divorcio o de separación de cuerpos por causal de maltrato, el juez podrá decretar cualquiera de las medidas de protección consagradas en este artículo.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> Estas mismas medidas podrán ser dictadas en forma provisional e inmediata por la autoridad judicial que conozca de los delitos que tengan origen en actos de violencia intrafamiliar.</p> <p><b>Parágrafo 3°.</b> La autoridad competente deberá remitir todos los casos de violencia intrafamiliar a la Fiscalía General de la Nación para efectos de la investigación del delito de violencia intrafamiliar y posibles delitos conexos".</p> <p><b>Artículo 5°.</b> Adiciónese un parágrafo al artículo 7° de la Ley 294 de 1996, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 7</b> El incumplimiento de las medidas de protección dará lugar a las siguientes sanciones:</p> <p>a) Por la primera vez, multa entre dos (2) y diez (10) salarios mínimos legales mensuales, convertibles en arresto, la cual debe consignarse dentro de los cinco (5) días siguientes a su imposición. La Conversión en arresto se adoptará de plano mediante auto que sólo tendrá recursos de reposición, a razón de tres (3) días por cada salario mínimo;</p> <p>b) Si el incumplimiento de las medidas de protección se repitiere en el plazo de dos (2) años, la sanción será de arresto entre treinta (30) y cuarenta y cinco (45) días.</p> <p>En el caso de incumplimiento de medidas de protección impuestas por actos de violencia o maltrato que constituyeren delito o contravención, al agresor se le revocarán los beneficios de excarcelación y los subrogados penales de que estuviere gozando.</p> <p><b>Parágrafo.</b> <u>Todas las solicitudes que efectúen los comisarios de familia al Juez de Familia o Promiscuo de Familia, o en su defecto, al Civil Municipal o al Promiscuo para que se expida una orden de arresto por incumplimiento de las medidas de protección definitivas o provisionales de los agresores, tendrán trámite preferente, salvo los procesos de tutela o hábeas corpus. Su inobservancia hará incurrir al juez o funcionario responsable en causal de mala conducta sancionable de conformidad con la ley.</u></p>	<p><b>Artículo 6°.</b> Adiciónese un parágrafo al artículo 18 de la Ley 294 de 1996, el cual quedara así:</p> <p><b>ARTÍCULO 18.</b> En cualquier momento, las partes interesadas, el Ministerio Público, el Defensor de Familia, demostrando plenamente que se han superado las circunstancias que dieron origen a las medidas de protección interpuestas, podrán pedir al funcionario que expidió las orden la terminación de los efectos de las declaraciones hechas y la terminación de las medidas ordenadas.</p> <p>Contra la decisión definitiva sobre una medida de protección que tomen los Comisarios de Familia o los Jueces Civiles Municipales o Promiscuos Municipales, procederá en el efecto devolutivo, el Recurso de Apelación ante el Juez de Familia o Promiscuo de Familia.</p> <p>Serán aplicables al procedimiento previsto en la presente ley las normas procesales contenidas en el Decreto número <u>2591</u> de 1991, en cuanto su naturaleza lo permita.</p> <p><b>Parágrafo.</b> <u>Cuando el procedimiento o la actuación que impone medida de protección en cualquiera de sus etapas permanezca inactivo en la secretaría del despacho de la comisaría de familia porque no se solicita o realiza ninguna actuación durante el plazo de un (1) año, contado desde el día siguiente a la última notificación o desde la última diligencia o actuación, a petición de parte o de oficio, se decretará la terminación por desistimiento tácito sin necesidad de requerimiento previo.</u></p> <p><b>Artículo 7. Corresponsabilidad institucional en rutas de prevención y atención.</b> <u>Las políticas y actividades que promuevan la prevención de la violencia intrafamiliar estarán a cargo de las comisarías de familia, las administraciones distritales y municipales, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Salud, la Policía Nacional y la Defensoría del Pueblo.</u></p> <p><b>Parágrafo transitorio.</b> <u>Dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente Ley, el Gobierno Nacional, reglamentará la coordinación articulada entre las diferentes entidades encargadas de promover la prevención de la violencia intrafamiliar.</u></p>
<p><b>Artículo 8°.</b> Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;">  <p><b>BUENAVENTURA LEÓN LEÓN</b> Representante a la Cámara</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p><b>JUAN CARLOS WILLS OSPINA</b> Representante a la Cámara</p> </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  <p><b>FELIX ALEJANDRO CHICA CORREA</b> Representante a la Cámara</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p><b>DIELA LILIANA BENAVIDES SOLARTE</b> Representante a la Cámara</p> </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  <p><b>ARMANDO ZABARAIN D'ARCE</b> Representante a la Cámara</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p><b>JUAN CARLOS RIVERA PEÑA</b> Representante a la Cámara</p> </div> </div> <div style="margin-top: 20px; text-align: center;">  <p><b>ALFREDO APE CUELLO BAUTE</b> Representante a la Cámara</p> </div>	<p style="text-align: center;"><b>PROYECTO DE LEY</b></p> <p style="text-align: center;"><b>"POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN MECANISMOS INSTITUCIONALES EFICIENTES PARA LA ATENCION DE LOS PROCESOS DE VIOLENCIA INTRAFAMILIAR"</b></p> <p style="text-align: center;"><b>EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</b></p> <p><b>1. Tramite de la iniciativa</b></p> <p>La iniciativa legislativa había sido radicada el 24 de octubre de 2018, por los Honorables Representantes Juan Carlos Wills Ospina, Armando Antonio Zabaraín de Arce, Alfredo Ape Cuello y Buenaventura León León, en la Secretaria General de la Campara de Representantes, identificándose con el número 225 de 2018. Por competencia correspondió a la Comisión Primera Constitucional Permanente y se surtieron las etapas descritas a continuación:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La Comisión Primera designo como único ponente al Suscrito Representante Buenaventura León León y el 21 de mayo de 2019 fue aprobado en primer debate.</li> <li>- Se designó como único ponente al Suscrito Representante Buenaventura León León, se rindió informe de ponencia para segundo debate y 18 de julio de 2019, la plenaria de la cámara de Representantes aprobó el proyecto de ley.</li> <li>- Las Senadoras de la Republica, Esperanza Andrade Serrano y María Fernanda Cabal Molina, radicaron informe de ponencia positiva para tercer debate.</li> <li>- El 20 de julio de 2020, el proyecto de ley 225 de 2018, fue archivado por tránsito de legislatura.</li> </ul> <p><b>2. Introducción</b></p> <p>Tomando en consideración el aumento de las cifras de violencia intrafamiliar a lo largo de los últimos años, como más adelante se ilustra y aunado a la necesidad de visibilizar la violencia de género y fortalecer los instrumentos jurídicos para la prevención de la violencia intrafamiliar, así como para la atención de las víctimas de este tipo de delitos, se han expedido distintas normas que le han permitido a las entidades con competencia en la materia, avanzar en la protección general de las víctimas de violencia intrafamiliar y desarrollar acciones afirmativas que permitan proteger de manera particular a las víctimas de la violencia intrafamiliar.</p>

<p>La violencia intrafamiliar es un fenómeno social que ha sido legitimado por décadas. A pesar de su extensión y gravedad, se le había dado poca importancia, en gran parte porque se pensaba que el espacio de lo familiar, había sido reconocido como un espacio que pertenece a la intimidad, y los comportamientos violentos se llegan a legitimar como herramientas útiles para educar, mantener el control, o como mecanismo válido para resolver sus conflictos. La violencia dentro de la familia, entonces, estaba siendo considerada como "funcional" porque elevaba el rol de poder y relaciones jerárquicas y de fuerza que se dan en la familia, así como en algunos casos se legitiman patrones de crianza violentos, como parte del proceso educativo de niños y niñas.</p> <p>La Problemática de Violencia Intrafamiliar (VIF) Hasta hace muy poco, podría decirse que desde los años 90, la violencia dentro de la familia no era considerada como un problema. La complejidad de la VIF y la visibilización de este tipo de violencia, va observándose en la medida en que se va haciendo público, lo privado.</p> <p>La violencia intrafamiliar (VIF), como concepto viene gracias a los movimientos de mujeres que hicieron visible la violencia conyugal y con su contestación hicieron posible considerar que la violencia contra la mujer dentro del hogar, es una violación de derechos humanos.</p> <p><i>Entendemos la VIF como el abuso que ejercen unos miembros de la familia sobre otros. Puede ser física, sexual o psicológica, y causar daño, sufrimiento físico, sexual y psicológico (Lemaitre, 2000 : 25). Esto quiere decir que la (VIF) involucra desde los castigos, gritos, insultos, golpes, malos tratos, hasta la violación y muerte de alguno de los miembros. Vista así, no es un fenómeno que pueda aislarse por cada miembro que conforma la familia pues en un grado más alto o bajo, afecta a todos y todas. Es así como el maltrato entre cónyuges que se traduce en peleas, golpes, amenazas, violación, que afecta tanto a la víctima directa de estos actos, como a quienes presencian la escena : « La violencia intrafamiliar, precisamente, permite observar en la intimidad de la agresión, a hombres y mujeres, adultos/as y jóvenes, divididos en una lucha violenta por la adquisición o preservación de un espacio de poder, por una oportunidad para el ejercicio de la autoridad, por un instante de dominio de las circunstancias, de los recursos o de los sentimientos: claro está que en medio de una intensa e infortunada manifestación de las inseguridades, dolores, frustraciones y deseos de control de</i></p>	<p>cada quien.<sup>1</sup></p> <p>La VIF es cíclica y allí está la dificultad de salir y tener consciencia de que existe o que episodios de violencia han sido tolerados, pues siempre habrá la promesa del cambio. De ahí la importancia de actuar hacia las causas y no hacia la forma como se manifiesta la violencia. El maltrato que se ejerce al resto de los miembros de la familia: pueden involucrar maltrato a los adultos mayores, otros miembros de la familia extensa (tios, sobrinos, etc. que vivan en el mismo sitio), hijos/as (puede configurarse tanto el maltrato como el abuso sexual), en este último caso intervenir en la familia es sumamente delicado y requiere de un apoyo profesional continuado.</p> <p>Por otro lado, se estableció que la VIF es un problema de salud pública, gracias a lo cual se comprometió al sector salud en la vigilancia epidemiológica y en la exigencia de una atención mayor en la prestación de servicios sociales y culturales necesarios para modificar comportamientos. Sin embargo hacemos énfasis en los mandatos normativos, pues es de allí donde derivan las políticas públicas que han orientado la lucha contra la VIF en países como Colombia.</p> <p><i>Los elementos de la renovada Constitución Política de 1991: fortalecimiento de las Defensorías Delegadas para la Mujer, la Niñez y el Anciano, y la Procuraduría Delegada de la Familia; modificaciones al concepto de familia; se proclamó la igualdad entre hombres y mujeres, legitimaron las uniones de hecho, se establecieron y reconocieron los derechos a los niños/as, adolescentes y adultos mayores, se reconoció a la familia como sujeto de responsabilidades conjuntas con el Estado. Finalmente, el texto Constitucional propició el desarrollo de legislativo.<sup>2</sup></i></p> <p>No obstante lo anterior, es un hecho que parte importante de la violencia presente en Colombia se manifiesta como violencia intrafamiliar y violencia cotidiana. Las cifras de estas formas de violencia son contundentes: en Colombia cada día se registran según datos a 31 de agosto de 2018 por la Policía Nacional y la Fiscalía General del Nación se reportan 244 casos al día, es decir, 10 por hora en promedio y el 78.9% es contra mujeres. (Fuente Dijn-PONAL-Datos a corte 31-agosto-2018).</p> <p><small>1 GÓMEZ ALCARAZ, FREDDY : GARCÍA SJÁREZ, CARLOS IVAN (2003) Masculinidades y Violencias en Colombia. Desestructuración del Modo Convencional de Hacerse Hombre. Publicación Internacional del Banco Mundial, en prensa. 2 LUCHA CONTRA LA VIOLENCIA INTRAFAMILIAR : PERSPECTIVAS DESDE LA EXPERIENCIA COLOMBIANA por Claudia C. Calcedo.</small></p>
<p>El legislador ha querido darle el lugar y la importancia que representa la Comisaría de Familia en Colombia, desafortunadamente, la crisis de violencia al interior del hogar se desborda por la carencia de herramientas eficaces que permitan a las autoridades o a quienes se les ha asignado la responsabilidad de proteger y prevenir la VIF, que los casos que atienden no queden en la impunidad ni en fallos engavetados. Precisamente, el Estado, con fundamento en lo consagrado en el artículo 116 de la Carta Política permite que, en aras de garantizar un ejercicio efectivo de los derechos de los administrados, de manera excepcional la ley otorgue funciones jurisdiccionales a determinadas autoridades administrativas, como las comisarías de familia.</p> <p>En concordancia con las obligaciones derivadas de la Convención de Belem do Pará y demás tratados internacionales sobre la prevención de la Violencia intrafamiliar y de la violencia de género. Se promulgo con el objeto de prevenir, remediar y sancionar la violencia intrafamiliar la Ley 294 en 1996, la cual dio un trato especial y se entendió que se trata de un fenómeno que debe tener protección legal por parte de los Jueces de Familia. Con posterioridad, con el fin de descongestionar los Juzgados de Familia e inclusive liberar la carga laboral de la Fiscalía General de la Nación, se sancionó la Ley 575 de 2000, que otorgó competencia a las Comisarías de Familia para que conocieran sobre estos hechos violentos y tomaran las medidas tendientes a la protección de las víctimas. Sin embargo, en la práctica las comisarías de familia tienen dificultades en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales, pues son limitadas en la toma de decisiones porque en repetidas ocasiones dependen de una segunda valoración por las autoridades de la rama judicial, provocando una demora en los procesos y las medidas adoptadas para proteger a las víctimas de VIF y dado el volumen de casos que van en incremento.</p> <p><b>3. Objeto</b></p> <p>Garantizar y mejorar el acceso de las víctimas de violencia intrafamiliar a la administración de justicia, superando las barreras de la tramitología institucional y logrando que las medidas de protección adoptadas por las autoridades competentes sean eficaces.</p> <p><b>4. Marco Constitucional y legal</b></p> <p>El presente Proyecto de ley se fundamenta en:</p>	<p><b>-CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA</b></p> <p>La Constitución Política de 1991 está fundada en el respeto por la dignidad humana, lo que significa que es el valor supremo del ordenamiento jurídico constitucional y por lo tanto, soporta la base de los derechos y principios constitucionales</p> <p><b>-ARTICULO 11.</b> El derecho a la vida es inviolable. No habrá pena de muerte.</p> <p><b>- ARTICULO 12.</b> Nadie será sometido a desaparición forzada, a torturas ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.</p> <p><b>-ARTICULO 42.</b> La familia es el núcleo fundamental de la sociedad. Se constituye por vínculos naturales o jurídicos, por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla.</p> <p>El Estado y la sociedad garantizan la protección integral de la familia. .... La honra, la dignidad y la intimidad de la familia son inviolables.</p> <p>Las relaciones familiares se basan en la igualdad de derechos y deberes de la pareja y en el respeto recíproco entre todos sus integrantes. Cualquier forma de violencia en la familia se considera destructiva de su armonía y unidad, y será sancionada conforme a la ley. (...)</p> <p><b>-ARTICULO 43.</b> La mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación. Durante el embarazo y después del parto gozará de especial asistencia y protección del Estado, y recibirá de éste subsidio alimentario si entonces estuviere desempleada o desamparada.</p> <p>El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia.</p> <p><b>-ARTICULO 44.</b> Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.</p> <p>La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores.</p>

<p>Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.</p> <p><b>-ARTICULO 45.</b> El adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral.</p> <p>El Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud.</p> <p><b>-ARTICULO 116.</b> La Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, los Tribunales y los Jueces, administran Justicia. También lo hace la Justicia Penal Militar. (...)</p> <p>Excepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas. Sin embargo, no les será permitido adelantar la instrucción de sumarios ni juzgar delitos.</p> <p>Los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de jurados en las causas criminales, conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley.</p> <p><b>LEGISLACION NACIONAL</b></p> <p>La legislación nacional ha desarrollado la figura de la violencia intrafamiliar y las funciones de las comisarías de familia y constituyen un marco normativo que observa las normas sobre el núcleo fundamental de la política de prevención y protección a las víctimas de violencia intrafamiliar se encuentra desarrollado principalmente en las leyes 294 de 2006, 575 de 2000 y 1257 de 2008, que integran el núcleo fundamental de la política de prevención y protección a las víctimas de violencia intrafamiliar así:</p> <p><b>-LEY 82 DE 1993:</b> Se expiden normas para apoyar de manera especial a la mujer cabeza de familia. Concepto de familia y su protección especial.</p> <p><b>-LEY 294 DE 1996:</b> Desarrolla el artículo 42 de la Constitución Política y dicta normas para prevenir, remediar y sancionar la violencia intrafamiliar. Concepto de familia y sus integrantes. Señala los principios para su interpretación. Política de protección a la Familia</p> <p><b>-LEY 575 de 2000:</b> Por medio de la cual se reforma parcialmente la Ley 294 de 1996</p>	<p><b>-LEY 599 DE 2000:</b> Código Penal Colombiano, en sus artículos 229, 230 y 230 A, tipificó los delitos de Violencia Intrafamiliar, Maltrato mediante restricción de libertad física y Ejercicio arbitrario de la custodia de hijo menor de edad</p> <p><b>-DECRETO 652 DE 2001</b> Por el cual se reglamenta la Ley 294 de 1996 reformada parcialmente por la Ley 575 de 2000. Decisiones, deberes, intervención del Defensor de familia y del Ministerio Público. Informalidad de la petición de medida de protección, término para presentar la petición de medidas de protección, corrección de la petición y deber de información, término y trámite de la audiencia e inasistencia de las partes, criterios para adelantar la conciliación y medidas de protección, prueba pericial, arresto, cumplimiento de las medidas de protección, sanciones por incumplimiento y trámite apelación.</p> <p><b>-LEY 882 DE 2004:</b> Por medio de la cual se modifica el artículo 229 de la Ley 599 de 2000. Delito de Violencia intrafamiliar.</p> <p><b>-LEY 1098 DE 2006</b> Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia. Protección integral y perspectiva de género. Misión de las Comisarías de Familia: prevenir, garantizar, restablecer y reparar los derechos de los miembros de la familia conculcados por situaciones de violencia intrafamiliar, y las demás establecidas en la citada Ley</p> <p><b>-DECRETO 4840 DE 2007</b> Por el cual se reglamentan los arts. 52, 77, 79, 82, 83, 84, 86, 87, 96, 98, 99, 100, 105, 111 y 205 de la ley 1098 de 2006. Creación, competencia y funciones</p> <p><b>-LEY 1257 DE 2008</b> Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los códigos penal, de procedimiento penal, la ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones. Definición de violencia contra la mujer, concepto de daño contra la mujer, principios de interpretación, derechos de las víctimas de violencia deberes de la familia y la sociedad, medidas de sensibilización y prevención, medidas de protección, medidas de atención.</p> <p><b>-DECRETO 164 de 2010</b> Crea una Comisión Intersectorial denominada "Mesa Interinstitucional para Erradicar la Violencia contra las Mujeres"</p> <p><b>-DECRETO 4798 DE 2011</b> Reglamenta parcialmente la Ley 1257 de 2008 Se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y</p>
<p>discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones.</p> <p><b>-DECRETO 4799 DE 2011</b> Se reglamentan parcialmente las Leyes 294 de 1996, 575 de 2000 y 1257 de 2008. Competencias de las Comisarías de Familia, la Fiscalía General de la Nación, los Juzgados Civiles y los Jueces de Control de Garantías. Imposición de las medidas de protección. Derecho de las mujeres a no ser confrontadas con el agresor, incumplimiento de las medidas de protección por parte del agresor, notificaciones, medidas de protección y conciliación. Definición de lineamientos técnicos por parte del Ministerio de Justicia y del Derecho.</p> <p><b>-LEY 1542 DE 2012</b> Se reforma el artículo 74 de la Ley 906 de 2004, Código de Procedimiento Penal. Se suprime del numeral 2, del artículo 74 de la Ley 906 del 2004, modificado por el artículo 108 de la Ley 1453 de 2011, las expresiones: violencia intrafamiliar (C. P. artículo 229); e inasistencia alimentaria (C. P. artículo 233). En consecuencia, la pena privativa de la libertad por la comisión del delito de violencia intrafamiliar será la vigente de cuatro (4) a ocho (8) años con los aumentos previstos en el artículo 33 de la Ley 1142 de 2007, que modificó el artículo 229 de la Ley 599 de 2000, Código Penal. Se adiciona al artículo 74 de la Ley 906 de 2004, el siguiente párrafo: En todos los casos en que se tenga conocimiento de la comisión de conductas relacionadas con presuntos delitos de violencia contra la mujer, las autoridades judiciales investigarán de oficio, en cumplimiento de la obligación de actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra las mujeres consagrada en el artículo 7° literal b) de la Convención de Belém do Pará, ratificada por el Estado colombiano mediante la Ley 248 de 1995. Se adiciona un inciso al numeral 4 del artículo 38 A de la Ley 599 del 2000, del siguiente tenor: Para la verificación del cumplimiento de este presupuesto, en los delitos de violencia intrafamiliar, la decisión del juez de ejecución de penas y medidas de seguridad deberá ser precedida de un concepto técnico favorable de un equipo interdisciplinario de medicina legal.</p> <p><b>-DECRETO 2734 DE 2012</b> Se reglamentan las medidas de atención a las mujeres víctimas de violencia. Criterios, condiciones y procedimiento para el otorgamiento de las medidas de atención definidas en el artículo 19 de la Ley 1257 de 2008</p> <p><b>-LEY 1639 DE 2013</b> Se fortalecen las medidas de protección a la integridad de las víctimas de crímenes con ácido y se adiciona el artículo 113 de la Ley 599 de 2000.</p>	<p><b>-DECRETO 1930 DE 2013</b> Adopta la Política Pública Nacional de Equidad de Género y se crea la comisión intersectorial.</p> <p><b>-RESOLUCIÓN No. 163 DE 2013</b> Por la cual se establecen los lineamientos técnicos en materia de competencias, procedimientos y acciones relacionadas con las funciones de la atención a las víctimas de la violencia basada en género, por parte de las Comisarías de Familia y otras autoridades administrativas con funciones jurisdiccionales.</p> <p><b>-JURISPRUDENCIA</b></p> <p>La Corte Constitucional también se ha pronunciado en repetidas ocasiones sobre el concepto de la violencia intrafamiliar. Es importante resaltar el contenido de dos fallos:</p> <p><b>C-059 de 2005 Corte Constitucional</b></p> <p>La Corte describe el significado de la VIF: <i>"Por violencia intrafamiliar puede entenderse todo daño o maltrato físico, psíquico o sexual, trato cruel, intimidatorio o degradante, amenaza, agravio, ofensa o cualquier otra forma de agresión, producida entre miembros de una familia, llámese cónyuge o compañero permanente, padre o madre, aunque no convivan bajo el mismo techo, ascendientes o descendientes de éstos incluyendo hijos adoptivos, y en general todas las personas que de manera permanente se hallaren integrados a la unidad doméstica. (...) enmarcan (...)</i> Cabe destacar que, como regla general, la descripción del fenómeno desde una perspectiva jurídica se inclina a ser lo más comprensiva posible, tanto en relación con el tipo de conductas o de omisiones que pueden considerarse constitutivas de maltrato, como en relación con el ámbito espacial y personal en el que se desenvuelven (...)</p> <p><b>C-674 de 2005 Corte Constitucional</b></p> <p>Amplio el concepto de VIF así: <i>"Como se ha señalado, la violencia intrafamiliar comprende todo tipo de violencia y en particular las modalidades de violencia física, psicológica y sexual, que están presentes en distintos ordenamientos internacionales, aunque, dentro de la diversidad de aproximaciones que es posible encontrar sobre la materia también se han aislado otras modalidades de maltrato que podrían ser objeto de una aproximación específica, como el maltrato económico o el maltrato social..."</i></p>

**-TRATADOS INTERNACIONALES**

**-Convención de Belem do Pará:** Los Estados partes adquirieron la obligación de incluir dentro de sus legislaciones normas penales, civiles y administrativas, así como las de otra naturaleza que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer y adoptar las medidas administrativas apropiadas que sean del caso (Organización de Estados Americanos, 1994).

**-DATOS ESTADISTICOS DE VIOLENCIA INTRAFAMILIAR EN COLOMBIA.**

Comportamiento de la violencia intrafamiliar en Colombia, datos estadísticos según el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses en lo corrido del 2018 (Enero a Agosto)

Violencia Intrafamiliar	Hombres	Mujeres	Total
a. Violencia Contra Niños, Niñas y Adolescentes	3.775	4.183	7.958
b. Violencia De Pareja	6.259	37.395	43.654
c. Violencia Entre Otros Familiares	4.875	9.106	13.981
d. Violencia Al Adulto Mayor	989	1.047	2.036

**Violencia intrafamiliar según grupo de edad y contexto 2019**



**-Competencia para conocer las medidas de protección – domicilio de la víctima**

De acuerdo al desarrollo normativo se ha indicado que la autoridad competente para conocer de las medidas de protección era el Juez de Familia, pero con la modificación por parte de la Ley 575 de 2000, dicha competencia es, principalmente, del Comisario de Familia del lugar donde ocurrieron los hechos o a falta de este, el Juez Civil Municipal o Promiscuo Municipal, es decir por competencia subsidiaria. Vemos entonces el papel tan importante que le entrega la ley a las Comisarias de familia.

No obstante, en la práctica se han presentado conflictos en la competencia de los comisarios de familia, para poder atender la solicitud de las medidas de protección por parte las víctimas, habida cuenta que la norma limita a que sería competente el Comisario de familia del lugar donde ocurrieron los hechos, ello ha generado un malestar social e inconvenientes de tipo económicos y de afectación al principio de inmediatez y acceso a la justicia, para explicar adecuadamente basta con traer un ejemplo que se presenta a menudo: Una pareja se encuentra de vacaciones en la ciudad de San Andrés y estando en un lugar público y por efectos del alcohol se presenta un disgusto y el hombre termina golpeando a la compañera causándole heridas en su integridad física, pero deben regresarse a su ciudad de origen Pasto - Nariño en donde residen. La medida de protección cuando se presenta VIF no es solo realizar la solicitud de la medida, sino que obedece a un suceso de actos y procedimientos que requiere la atención y el desplazamiento de las partes, y de conformidad con la norma actual la víctima en este caso, tendría que solicitar la medida de protección en el lugar donde ocurrieron los hechos. Por lo tanto terminan quedando estos casos en la impunidad porque no se denuncia o por que no se solicita la medida de protección o se hace incurrir a las víctimas en gastos onerosos y distanciándolos de la protección de su integridad como sujeto de derechos.

Iguales situaciones se presentan cuando los hechos ocurren en ciudades o municipios que son fronterizos, pues terminan algunas comisarias de familia remitiendo los procesos por competencia. Es usual que familias de bajos recursos tengan dificultades y se presenten hechos generadores de violencia intrafamiliar y que las víctimas deban desplazarse de un lugar a otro convirtiéndoles el procedimiento en una tortura y no en una solución. Por lo anterior, es necesario modificar la norma y permitir en primer lugar que no solo sea competente el comisario donde ocurrió el hecho, sino que pueda ser el comisario del domicilio de la víctima y que sea ésta la que tenga la posibilidad de escoger, garantizando

**Datos 2018 Delito Violencia Intrafamiliar**

Violencia Intrafamiliar	Hombres 17.057	Mujer 54.782	Total 71.839
a. Violencia Contra Niños, Niñas y Adolescentes	4.779	5.264	10.043
b. Violencia De Pareja	6.365	39.176	45.541
c. Violencia Entre Otros Familiares	5.045	9.201	14.246
d. Violencia Al Adulto Mayor	868	1.141	2.009

Estas violencias relacionadas con la exclusión y discriminación histórica que han vivido las mujeres confirman el hecho de que persisten en la sociedad una crisis cultural, pese al avance en materia legislativa.

**FORTALECIMIENTO DE LAS COMISARIAS DE FAMILIA**

**-En la práctica se presentan las siguientes problemáticas:**

- A.** Frente a la tramitología institucional, la FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN, cuando se le remite un proceso de violencia intrafamiliar, entra a reparto y dura en la mayoría de las ocasiones más de un (1) año en realizar los primeros actos urgentes, a saber (llamar a descargos e identificación plena del presunto agresor), en ocasiones no hay pronunciamiento o avance de la investigación.
- B.** La mayoría de las veces se reciben informes de la Fiscalía General de la Nación archivando los casos reportados, sin haberse realizado ningún acto procesal, sólo esperan el paso del tiempo y luego notifican a la autoridad administrativa (Comisaria de Familia) el archivo del proceso.
- C.** Las investigaciones por presuntos actos de violencia sexual duran más de tres años desde el momento de la denuncia de la autoridad administrativa, sin realizarse los respectivos actos procesales que garanticen el derecho sustancial de las víctimas.

de esta forma que se asuma la competencia directamente a los comisarios sin posibilidad de negarse a conocer los casos y segundo a no re victimizar a los usuarios y poder recibir una pronta atención.

**-Cumplimiento de orden por la Policía Nacional**

Teniendo en cuenta que el rol que se le ha dado por la legislación colombiana e incluso por la misma constitución a los comisarios de familia con el otorgamiento de funciones jurisdiccionales y al elevado número de casos de violencia intrafamiliar que han ido en aumento es necesario establecer herramientas que aunque parecieran a simple vista innecesarias terminan en la realidad volviéndose engorrosas y dilatando la efectividad de los procedimientos llevando a la inoperancia de las ordenes emitidas para contrarrestar y evitar que se persista en conductas que atentan la integridad de un miembro de la familia, y es que en repetidas ocasiones y en la práctica de los procedimientos administrativos e incluso judiciales se presentan inconvenientes en el cumplimiento o en la ejecución de las medidas u órdenes de protección cuando esta han sido incumplidas por el agresor, es el caso de los desalojos en que las autoridades de policía para poder hacer efectiva dicha orden exigen la presencia de la autoridad que la emitió, situación que resulta inoperante e impropcedente pues los comisarios de familia tienen cargas excesivas de trabajo y no pueden realizar el acompañamiento que solicita la fuerza pública, no obstante esta última tener la facultad para realizarlo, por ello es necesario no dejar a la interpretación situaciones como estas y aclarar que la ejecución de la orden de desalojo no requiere el acompañamiento de los comisarios de familia, ni incluso del juez cuando fuere el caso, pues muchas veces no se termina expulsando al agresor esperando que el comisario pueda asistir al cumplimiento de esta orden cuando en realidad ni legal ni técnicamente es necesario y el comisario está atendiendo más procesos en busca del restablecimiento de derechos. Esta ha sido una inconformidad que los comisarios de familia han puesto de presente en distintos encuentros, foros y seminarios.

Con preocupación se encuentra cómo la medida del desalojo si no se cumple puede causar que la familia debe seguir con el riesgo o amenaza o violencia presente, contribuyendo a la figura de la violencia crónica o reiterada y creciente en su magnitud y gravedad, como lo muestran los registros de anamnesis que es posible verificar en casos que llegan a la morgue del Instituto de Medicina Legal. La autoridad de policía debe asegurar el cumplimiento de esta clase de medida de protección dada la gravedad de la violencia que ha valorado el comisario de

familia o el funcionario judicial y tomar la medida que ponga a la víctima a salvo, como es la razón de ser de éstas

**-De la celeridad y eficacia de las medidas de protección**

Dada la atribución delegada a los comisarios de familia de conferir a las víctimas de violencia intrafamiliar medidas de protección tendientes a evitar la recurrencia de los hechos, es necesario buscar que las imposiciones de dichas medidas cumplan su propósito y eviten la continuidad del maltrato o de la agresión de las víctimas. En la actualidad existe un cuello de botella en las comisarías de familia pues cuando se presentan incumplimiento por parte de los victimarios a una medida de protección, resulta burlada su actividad teniendo en cuenta que deben surtir un trámite legal ya que para realizar la conversión de una medida en arresto se debe acudir al juez competente para que avale la imposición de la misma, y aunque la ley determina que se hará en 48 horas dicha situación no se cumple quedando inoperante la medida y con el riesgo de repetición del hecho por parte de los agresores a las víctimas

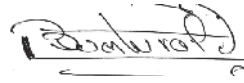
*Ejemplos de esto es la imposición de multa por incumplimiento o desacato de las medidas de protección y de la conversión de multa en arresto. En el primero, debe – porque no es potestativo – el Comisario de Familia elevar a grado de consulta la viabilidad o no de la multa ante el juez de familia conforme lo prevé el último inciso del artículo 12 de la Ley 575 de 2000, en concordancia con el artículo 12 del Decreto 652 de 200112 y con el inciso 2º del artículo 52 del Decreto 2591 de 199113; en el segundo escenario, es el juez quien decide si es procedente la conversión de la multa en arresto".3*

A causa también de la congestión de procesos muchas de las medidas que solicitan la convalidación por los comisarios se demoran en resolver pueden tardar en promedio de 6 a 12 meses, o no se emiten y cuando se hace pierde su eficacia sea porque es demasiado tarde y termina el agresor quedando impune.

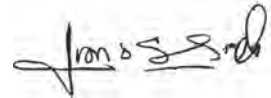
Por lo dicho, este proyecto pretende que se dé prioridad a este trámite, teniendo en cuenta que está en juego en varios casos la vida e integridad, los derechos fundamentales de niños, niñas y adolescentes que tienen prevalencia

3 Dificultades en las competencias jurisdiccionales en materia de violencia intrafamiliar de las comisarias de familia Difficulties in jurisdictional competences in matter of domestic violence of family commissaries Diana Marcela Gómez Afanador1 CvIAC . Lina Marcela Estrada Jaramillo. Universidad del Rosario Universidad Javeriana 2017.

constitucional y requieren del Estado y sus diferentes órganos e instituciones la garantía y protección de sus derechos.



**BUENAVENTURA LEÓN LEÓN**  
Representante a la Cámara



**JUAN CARLOS WILLS OSPINA**  
Representante a la Cámara



**FELIX ALEJANDRO CHICA CORREA**  
Representante a la Cámara



**DIELA LILIANA BENAVIDES SOLARTE**  
Representante a la Cámara



**ARMANDO ZABARAIN D'ARCE**  
Representante a la Cámara



**JUAN CARLOS RIVERA PEÑA**  
Representante a la Cámara



**ALFREDO APE CUELLO BAUTE**  
Representante a la Cámara

**CONTENIDO**

Gaceta número 902 - Lunes, 14 de septiembre de 2020

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

	Págs.
Proyecto de Acto legislativo número 406 de 2020 Cámara, por medio del cual se establecen inhabilidades con el propósito de fortalecer la independencia y la autonomía en el ejercicio de las funciones a cargo de los magistrados de las cortes de cierre y de los organismos de control e investigación del Estado. ....	1

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de ley número 404 de 2020 Cámara, por medio de la cual se establece la cédula de ciudadanía electrónica y se dictan otras disposiciones.....	9
Proyecto de ley número 405 de 2020 Cámara, por la cual se establecen lineamientos generales para implementar y promover el arbolado urbano. ....	13
Proyecto de ley número 407 de 2020 Cámara, por medio de la cual se establecen mecanismos institucionales eficientes para la atención de los procesos de violencia intrafamiliar.....	16