



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIX - N° 1165

Bogotá, D. C., jueves, 22 de octubre de 2020

EDICIÓN DE 12 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 317 DE 2020 SENADO

por medio del cual se modifica y se adiciona la Ley 47 de 1993.

PROYECTO DE LEY N° _____ DE 2020 SENADO,
“POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA Y SE ADICIONA LA LEY 47 DE 1993”.

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

DECRETA

Artículo 1°. Adiciónense dos párrafos al artículo 19 de la Ley 47 de 1993, el cual quedará así:

Artículo 19. Contribución para el uso de la infraestructura pública turística. Créase la contribución para el uso de la infraestructura pública turística que deberá ser pagada por los turistas y los residentes temporales del departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, sin perjuicio de la aplicación de las disposiciones que rijan para las entidades territoriales. La empresa transportadora de turistas y residentes temporales será la encargada de recaudar esta contribución y entregarla a las autoridades departamentales dentro de los cinco primeros días de cada mes, mediante la presentación de la relación de los tickets vendidos, hacia o desde el departamento archipiélago, determinado el número del ticket y el nombre del pasajero.

Parágrafo 1o. El incumplimiento de las disposiciones contenidas en este artículo dará lugar a la imposición de multas sucesivas de hasta 100 salarios mínimos legales mensuales, sin perjuicio de las sanciones penales y administrativas a que hubiere lugar.

Parágrafo 2°. Facúltese a la gobernación del departamento a recaudar la contribución de que trata este artículo, como también la que se genere de la compra de la tarjeta de turismo que trata el artículo 15 del Decreto 2762 de 1991 y las normas que los modifiquen y/o adicione por medio de su portal web oficial o en oficinas dispuestas para tal fin.

Para evitar la doble cancelación de esta obligación, la gobernación emitirá un certificado virtual de pago o físico que el turista exhibirá en el momento de entrada a las islas y que lo eximirá de realizar el pago a las empresas transportadoras.

Parágrafo 3°. Los turistas extranjeros, además de la contribución de que trata el presente artículo, deberán acreditar a la entrada a las islas un seguro de salud, público o privado, válido en Colombia, por el tiempo de su estadía.

Artículo 2°. Adiciónense dos párrafos al artículo 20 de la Ley 47 de 1993, el cual quedará así:

Artículo 20. Monto y destinación de la contribución para el uso de la infraestructura pública turística. La asamblea departamental determinará el monto de la contribución prevista en el artículo anterior, de acuerdo con el tiempo de permanencia de las personas y con la actividad que se pretenda desarrollar en el departamento. Los recaudos percibidos por concepto de la contribución prevista en el artículo anterior, se destinarán específicamente a la ejecución de las normas relacionadas con el mejoramiento, mantenimiento, adecuación y modernización de la infraestructura pública turística y la preservación de los recursos naturales.

Parágrafo 1°. Sin perjuicio de lo anterior, la administración departamental deberá destinar un porcentaje no menor al 10% del total de ingresos por concepto de la contribución de que trata el artículo primero de la presente Ley, la cual incluye los conceptos de ingresos corrientes de la vigencia, los recursos del balance y los rendimientos financiero si los hubiese, para financiar únicamente gastos de inversión en infraestructura, dotación hospitalaria y salud pública.

Parágrafo 2. La Gobernación del Departamento, con el apoyo de Ministerio de Salud y la Superintendencia Nacional de Salud, establecerá un plan de acción anual para la ejecución de los recursos previstos en el parágrafo 1° del presente artículo, priorizando entre otros, el fortalecimiento de la institucionalidad para la adecuada prestación de los servicios de salud.

Artículo 3°. La inspección, vigilancia y control de los recursos procedentes de la contribución a la infraestructura turística que sean destinados para las acciones descritas en el parágrafo 1° del artículo 2, estarán a cargo de la Contraloría General de la República.

Artículo 4°. Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

De los señores Congresistas atentamente,

ELIZABETH JAY-PANG DIAZ
Representante a la Cámara
Partido Liberal -Colombiano

MARIA DEL ROSARIO GUERRA
Senadora
Partido Centro Democrático

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.

**PROYECTO DE LEY N° _____ DE 2020 SENADO,
"POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA Y SE ADICIONA LA LEY 47 DE 1993".**

I. OBJETO

El presente proyecto de Ley tiene como objeto modificar los artículos 19 y 20 e incluir un párrafo en el artículo 19 de la Ley 47 de 1993, el cual habilita la posibilidad de destinar al menos el 10% de los recursos, producto de la contribución para el uso de la infraestructura pública turística, para el financiamiento de infraestructura y dotación hospitalaria, además, de garantizar el fortalecimiento en la prestación de servicios de salud no habilitados en el Departamento del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Lo anterior, permitirá mejorar la calidad de vida de los habitantes del Departamento y contribuirá a la competitividad turística de la Isla; mejorando la calidad de los servicios de salud ofrecidos a los habitantes y visitantes de la isla.

II. SUSTENTO NORMATIVO DEL PROYECTO DE LEY.

El presente proyecto de ley se sustenta en lo establecido en el artículo 150 numeral 3 de la Constitución Política, en el cual se concede competencia al Congreso de la República para hacer las leyes y por medio de ellas, ejercer funciones como la de interpretar, derogar y reformar las Leyes, aprobar el Plan Nacional de Desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos. Asimismo, el numeral 5 del mismo artículo constitucional, prevé que otra de las funciones del Congreso es conferir atribuciones especiales a las asambleas departamentales; y el numeral 11 lo faculta para establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de administración.

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

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.

[...]

3. Aprobar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos.

[...]

5. Conferir atribuciones especiales a las asambleas departamentales.

[...]

11. Establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración.

El artículo 309 de la Constitución Política de 1991 va a erigir en nuevo departamento a la antigua Intendencia Nacional de 1972, y en virtud de esa nueva condición adquiere autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio y de esta manera, se reemplaza la figura del Intendente, escogido por el Gobierno Nacional, por el del Gobernador de elección popular, lo que significó en términos democráticos y de reconocimiento a la autodeterminación, un gran avance, respecto a la elección de los propios mandatarios locales. Esto se iba a complementar con la elección popular de Alcaldes municipales y dos representantes a la Cámara por la circunscripción departamental.

Igualmente, El artículo 310 de la Constitución Política autoriza al Congreso para dictar normas especiales para el Archipiélago, con el fin de atender las especiales necesidades de la población del Archipiélago, en materias administrativa, de inmigración fiscal, de comercio exterior, de cambios, financiera y de fomento económico, aprobadas en la misma forma que las leyes ordinarias; y además se pueden dictar normas que pueden limitar el ejercicio de los derechos de circulación y residencia, establecer controles a la densidad de población, regular el uso del suelo, etc. La norma reza a la letra:

ARTÍCULO 310. El Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina se regirá, además de las normas previstas en la Constitución y las leyes para los otros departamentos, por las normas especiales que en materia

administrativa, de inmigración, fiscal, de comercio exterior, de cambios, financiera y de fomento económico establezca el legislador.

Mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de cada cámara se podrá limitar el ejercicio de los derechos de circulación y residencia, establecer controles a la densidad de la población, regular el uso del suelo y someter a condiciones especiales la enajenación de bienes inmuebles con el fin de proteger la identidad cultural de las comunidades nativas y preservar el ambiente y los recursos naturales del Archipiélago.

[...]

En la ley 47 de 1993, que desarrolla el artículo constitucional suscrito, "Por la cual se dictan normas especiales para la organización y el funcionamiento del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina." Se dota al departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina de un estatuto especial, con el ánimo de permitir y fomentar su desarrollo, en el marco constitucional, atendiendo a sus condiciones geográficas, culturales, sociales y económicas.

En lo que respecta al actual Proyecto de Ley, las disposiciones normativas que atañen de manera directa a la iniciativa son las contempladas en los artículos 19 y 20 de la Ley 47 de 1993, pues ellos regulan la creación y el tratamiento de la contribución para el uso de la infraestructura pública, así como la destinación de los recursos que de ella surjan. Así las cosas, los artículos en cuestión señalan:

ARTÍCULO 19. CONTRIBUCIÓN PARA EL USO DE LA INFRAESTRUCTURA PÚBLICA TURÍSTICA. Créase la contribución para el uso de la infraestructura pública turística que deberá ser pagada por los turistas y los residentes temporales del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, sin perjuicio de la aplicación de las disposiciones que rijan para las entidades territoriales.

La empresa transportadora será la encargada de recaudar esta contribución y entregarla a las autoridades departamentales dentro de los cinco primeros días de cada mes, mediante la presentación de la relación de los tickets vendidos, hacia o desde el Departamento Archipiélago, determinando el número del ticket y el nombre del pasajero.

PARÁGRAFO. El incumplimiento de la disposición contenida en este artículo dará lugar a la imposición de multas sucesivas de hasta 100 salarios mínimos legales mensuales, sin perjuicio de las sanciones penales y administrativas a que hubiere lugar

ARTÍCULO 20. MONTO Y DESTINACIÓN DE LA CONTRIBUCIÓN PARA EL USO DE LA INFRAESTRUCTURA PÚBLICA TURÍSTICA. La Asamblea Departamental determinará el monto de la contribución prevista en el artículo anterior, de acuerdo con el tiempo de permanencia de las personas y con la actividad que se pretenda desarrollar en el departamento. Los recaudos percibidos por concepto de la contribución prevista en el artículo anterior se destinarán específicamente a la ejecución de las normas relacionadas con el mejoramiento, mantenimiento, adecuación y modernización de la infraestructura pública turística del departamento y la preservación de los recursos naturales.

III. MARCO JURISPRUDENCIAL.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional en iteradas ocasiones ha recalcado el carácter especial del departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Así lo muestra la sentencia C-086 de 1994 cuando advierte:

"El constituyente de 1991 fue consciente de la importancia del Archipiélago y de los peligros que amenazan la soberanía colombiana sobre él. Esto explica, porque la actual actitud política se basa en la defensa de esa soberanía, partiendo de la base de reconocer estos hechos: a) la existencia de un grupo étnico formado por los descendientes de los primitivos pobladores de las islas; b) las limitaciones impuestas por el territorio y los recursos naturales, al crecimiento de la población; c) la capacidad y el derecho de los isleños para determinar su destino como parte de Colombia, y mejorar sus condiciones de vida". Negrillas nuestras.

De forma análoga la Corte en sentencia C-1060 del 2008 al respecto de la ley 915 de 2004, referida a la legislación especial del Archipiélago determinó:

"De otro lado, si bien la Carta ordena proteger la autonomía y la diversidad cultural de los raizales (CP arts 7o y 310), también es cierto que Colombia es una república unitaria (CP art. 1o), por lo cual la autonomía y especialidad de San Andrés debe desarrollarse dentro del marco de la unidad nacional. Por ello, esta Corte, al declarar la constitucionalidad de la legislación especial en favor del archipiélago, precisó que "el régimen especial de San Andrés debe ser leído a la luz del principio de la unidad nacional. Dicho principio es el primero de los fines señalados en el preámbulo de la Constitución. Igualmente, el artículo 2º superior consagra dentro de los fines esenciales del Estado el mantenimiento de la integridad territorial." (Sentencia C-530 de 1993. MP Alejandro Martínez Caballero)".

Queda entonces claro que en las Sentencias de la Corte se reconocen el carácter constitucional de la especialidad del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, pero dentro de un marco legal que garantice la unidad Nacional.

En este sentido es claro que debe entenderse, para lo que concierne al sentido de este proyecto, que la contribución para el uso de la infraestructura pública turística creada por la ley 47 de 1993 reporta la naturaleza de una renta cedida por la Nación al departamento, por lo cual tiene el Congreso todas las competencias constitucionales para regular su ejercicio, implementación, distribución y para regular de manera expresa los elementos que componen este tributo.

Esto se reitera en la jurisprudencia constitucional en la Sentencia C-039 del 2000:

"De otro lado, si bien la Carta ordena proteger la autonomía y la diversidad cultural de los raizales (CP arts 7o y 310), también es cierto que Colombia es una república unitaria (CP art. 1o), por lo cual la autonomía y especialidad de San Andrés debe desarrollarse dentro del marco de la unidad nacional. Por ello, esta Corte, al declarar la constitucionalidad de la legislación especial en favor del archipiélago, precisó que "el régimen especial de San Andrés debe ser leído a la luz del principio de la unidad nacional. Dicho principio es el primero de los fines señalados en el preámbulo de la Constitución. Igualmente, el artículo 2° superior consagra dentro de los fines esenciales del Estado el mantenimiento de la integridad territorial" (Sentencia C-039 de 2002. M.P. Alejandro Martínez Caballero).

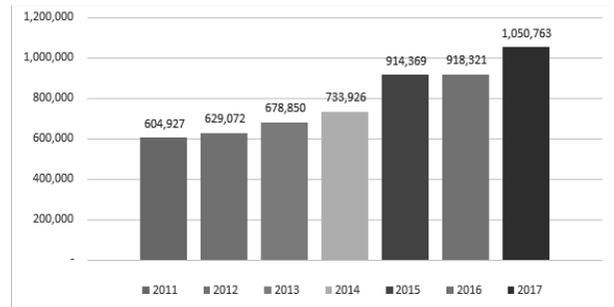
IV. CONVENIENCIA DEL PROYECTO DE LEY.

El proyecto de ley tiene como finalidad la regulación de la contribución para el uso de la infraestructura pública turística, obligación tributaria creada en la ley 47 de 1993, con el objeto principal de permitir que un porcentaje de sus recursos pueda ser destinado para financiar la deficiente infraestructura pública de salud de las islas. En este sentido, este proyecto busca reformular la manera en la que está regulado el cobro y la distribución de los ingresos provenientes de la tarjeta de turismo cobrada a los turistas y residentes temporales de la isla.

En la Isla se cuenta con cerca de 63.692 habitantes² Las principales ramas de la actividad económica de acuerdo con su participación en el PIB departamental son el turismo con un 22%, el comercio con 14,1%, seguido por administración pública y defensa 13,7%.³

La principal actividad económica de la isla es el turismo, muestra de ello es que en las últimas décadas este se ha multiplicado de forma inusitada. Antes del advenimiento del nuevo milenio, el número de visitantes al año nunca superó el medio millón. sin embargo, durante los últimos años se ha evidenciado una tendencia al alza, superando el millón de visitas al año.

Gráfica 1. Visitantes residentes y no residentes en San Andrés



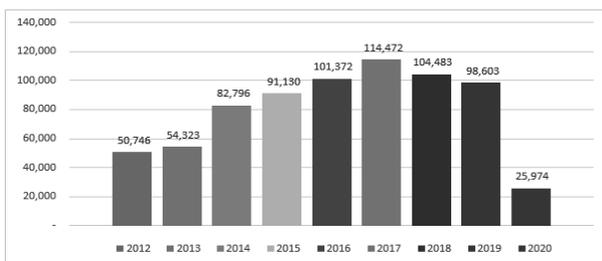
Fuente: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

² Proyecciones del DANE para 2020
³ Cifras para 2016.

Como lo muestra la Gráfica 1, sólo en un periodo de 10 años se ha presentado un incremento del 124% en el número de visitantes. Dicho aumento, se refleja en la cantidad de turistas extranjeros que ingresan a la isla, que para el año 2017 representaban el 15 % de los visitantes anuales según las cifras de la Secretaría Departamental de Turismo.

Igualmente, según cifras del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el número de visitantes no residentes entre 2012 y 2018 ha aumentado en un 105,8%, tal y como se evidencia en la gráfica 2.

Gráfica 2. Visitantes no residentes en San Andrés y Providencia



Fuente: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Como se mencionó anteriormente y reconociendo la importancia económica del sector turismo en la Isla, dado que es la actividad económica más preponderante en el Producto Interno Bruto (22% del PIB del departamento). Resulta conveniente poder potencializar otros sectores, que históricamente han estado más resagados, a través de los recursos de la tarjeta de turismo.

Reconociendo el potencial del turismo en el departamento de San Andres, Providencia y Santa Catalina, este Proyecto de Ley busca destinar un porcentaje, no menor al 10% de los

recursos provenientes por concepto del recaudo de la contribución para el uso de la infraestructura pública turística, para el financiamiento de la deficiente infraestructura hospitalaria de la isla. Igualmente, se busca generar facilidades en su recaudo por medio de las tecnologías de la información y las comunicaciones, facilitando la adquisición de esta contribución por medios virtuales, en el portal web oficial del departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

RECAUDO Y EJECUCIÓN DE LOS RECURSOS DE LA TARJETA DE TURISMO

La tarjeta de ingreso en San Andrés es un cobro que se le hace a todos los turistas que llegan a San Andrés con el propósito de tener un control migratorio y generar recursos destinados a inversión en la isla. En los últimos años, cerca del 75% del recaudo esta dirigido al financiamiento de proyectos sociales de la comunidad residente y el 25% restante en inversiones para el desarrollo turístico.

Los recursos provenientes del 75% descrito anteriormente no cuentan con una destinación específica, lo que significa que hacen parte de la unidad de caja con otros ingresos de libre destinación, los cuales pueden ser usados para la financiación de gastos de funcionamiento como nómina, adquisición de bienes y servicios, o para servicio de la deuda y gastos de inversión. Por el contrario, el 25% restante tiene una destinación específica y está dirigido al financiamiento de la infraestructura pública turística.

Actualmente, la tarjeta de turismo física, es suministrada por la Secretaría de Hacienda a las oficinas de turismo, agencias de viajes, despachos de líneas aéreas y oficinas de transporte marítimo. El procedimiento general para la entrega de tarjetas de turismo empieza por la presentación de la factura de pago por este concepto, luego la verificación con la oficina de tesorería departamental y finalmente la entrega física de las tarjetas

Según información suministrada por la Gobernación del departamento, los ingresos que se han recibido por concepto de la tarjeta de turismo en los últimos años, se relacionan a continuación:

Tabla 1. Recaudo total por concepto de tarjeta de ingreso (\$ millones) Con Corte a agosto 2020.

	2016	2017	2018	2019
Tarjeta de turismo	\$ 56,468	\$ 73,068	\$ 75,678	\$ 73,386
Infraestructura pública turística	\$ 21,857	\$ 21,302	\$ 24,688	\$ 24,523
Total Ingresos	\$ 78,325	\$ 94,370	\$ 100,366	\$ 97,909

Como se puede observar en la Tabla 1, entre 2016 y 2018 se logró un incremento del 28% en los ingresos obtenidos del recaudo por concepto de la tarjeta de ingresos.

Tabla 2. Ejecución de los ingresos* por concepto de la contribución para el uso de la infraestructura pública en San Andrés

Ejecución 2017		Ejecución 2018		Ejecución 2019	
Sectores	Valor	Sectores	Valor	Sectores	Valor
Agricultura y pesca	\$ 1.101	Otros	\$ 194	Agua Potable y Saneamiento básico	\$ 1.567
Otro	\$ 2.415	Servicios Públicos	\$ 1.000	Turismo sostenible	\$ 20.914
Infraestructura	\$ 2.740	Agricultura y pesca	\$ 2.212	Providencia	\$ 2.745
Providencia	\$ 4.851	Providencia	\$ 4.520	Agricultura y pesca	\$ 2.798
Turismo	\$ 8.258	Turismo	\$ 9.020	Red vial y drenajes fluviales	\$ 2.889
SUPERAVIT FISCAL	\$ 26.737	SUPERAVIT FISCAL	\$ 22.278	SUPERAVIT FISCAL	\$ 2.491

*cifras en millones de pesos

Ahora bien, como se observa en la Tabla 2, la ejecución correspondiente al 25% del recaudo, relacionado con la contribución para el uso de la infraestructura turística, ha permitido financiar proyectos relacionados con el turismo, agricultura y pesca, infraestructura vial, agua potable y saneamiento básico, entre otros. Además, ha permitido generar superávits fiscales, explicado principalmente porque la cantidad de turistas supera las expectativas de recaudo planteadas por la Gobernación y, otra de las razones es, la falta de ejecución de los mismos que ha sobrepasado los \$20.000 millones.

Si bien estos recursos han permitido fortalecer sectores relevantes en el desarrollo turístico del Departamento, aún se evidencia importantes recursos disponibles para el fortalecimiento

de otros sectores esenciales para la comunidad y para los turistas, como es el caso del sector salud.

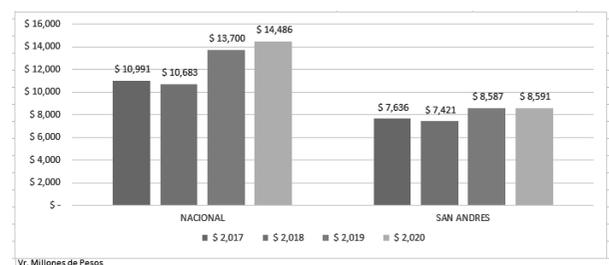
FINANCIAMIENTO DEL SECTOR SALUD EN EL DEPARTAMENTO

La fuerte crisis hospitalaria en la que se encuentran las islas actualmente puede ser aplacada con la inyección de los recursos provenientes del recaudo de la contribución para el uso de la infraestructura pública turística, sin necesidad de ampliar el costo de la tarjeta ofrecida a los turistas.

De acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación, los recursos para inversión en salud provenientes del Presupuesto General de la Nación han pasado de \$509 mil millones en 2015 a \$699 mil millones previstos para 2020, lo que significa un aumento del 37,3%.

Sin embargo, al hacer un análisis detallado sobre los recursos per cápita asignados al total nacional en comparación con los asignados a la isla de San Andrés, resulta preocupante. Como se evidencia en la Tabla 3, mientras que el promedio per cápita de recursos del presupuesto general de la nación para inversión en salud ha sido cercano a los \$14.000 a nivel nacional, para la isla de San Andrés este valor ha sido cercano a los \$8.500.

Tabla 3. Inversión per cápita en salud con recursos del PGN



Vr. Millones de Pesos

Esta situación evidencia nuevamente la necesidad que existe de buscar nuevas fuentes de recursos y mejorar la situación actual de la salud en el archipiélago. Además, si se tiene en cuenta que este departamento es uno de los que más recibe turistas extranjeros tanto nacionales como internacionales, tal y como se evidenció previamente, resulta necesario tomar medidas como las presentadas en el presente proyecto de Ley, que permitan evitar situaciones indeseables a futuro.

SITUACIÓN ACTUAL DE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIOS DE SALUD EN EL ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS DE ACUERDO CON LA IPS A CARGO.

La infraestructura de red pública hospitalaria del departamento está conformada por el Hospital de San Andrés, los centros de salud de San Luis y la Loma, y el hospital local de Providencia. Frente a esto, la IPS Sermedic (encargada actualmente de la prestación de los servicios en el archipiélago) ha manifestado que la situación actual de la infraestructura hospitalaria del departamento, en cada una de sus entidades, cuenta con las siguientes deficiencias:

Hospital de San Andrés:

- Deficiencias en cuanto a la capacidad de espacios en áreas de urgencia y consulta externa.
- Deficiencias en cubiertas, techos en áreas de cirugía, sala de partos y unidad de cuidado intensivos.
- No existen depósitos de acuerdo con la normatividad para almacenamiento de residuos.

Puesto de Salud San Luis:

- Deficiencias en acometida eléctrica, en áreas de consulta externa y en cubiertas y techos.

Puesto de Salud Loma:

- Falta de adecuación de áreas de primer nivel

Hospital Providencia:

- La infraestructura se encuentra con deficiencias en la totalidad de las áreas hospitalarias.⁴

Sumado a lo anterior, en un ejercicio realizado por la Secretaría de Salud del departamento, se encontró que, si se tuvieran que asignar camas para la atención prioritaria de determinada situación de emergencia en salud, solo se contaría con un total de 130 camas para atender una población cercana a los 63.692 habitantes, esto es 2 camas por cada 1.000 habitantes, situación que resulta preocupante.

NECESIDAD DE LA INFRAESTRUCTURA HOSPITALARIA BAJO EL CONTEXTO DE LA PANDEMIA DEL COVID-19

Teniendo en cuenta la situación actual relacionada a los efectos que ha generado el COVID-19 en las islas en materia de salud pública, es importante indicar que, esta crisis puso en evidencia que, ni el sistema de salud, ni la infraestructura física y tecnológica del principal Centro Hospitalario del Departamento se encuentran en condiciones mínimas para atender cualquier crisis o emergencias generada, ya sea por un desastre natural, un accidente o una pandemia como la que se vive en la actualidad.

De acuerdo con la información suministrada por la Secretaría de Salud, el Hospital Departamental, antes de declarada la emergencia manifiesta, contaba únicamente con cinco camas para Cuidados Intensivos, de las cuales solo dos (2) se encontraban operativas por falta de mantenimiento, condición que supone un riesgo para una población de más de 80 mil habitantes que se encuentra completamente aislada del continente.

La condición física y tecnológica del centro hospitalario, sumado a las malas condiciones de los equipos y la carencia de insumos, pone en evidencia que es necesario generar estrategias

⁴ Información suministrada por la IPS Sermedic- octubre 15 de 2019.

y mecanismos que permitan al centro hospitalario contar con recursos para el mantenimiento, adquisición de equipos e insumos de manera permanente.

Cabe señalar también que, tras la declaratoria de la emergencia sanitaria, se pudo evidenciar la necesidad de invertir de manera acelerada, y quizás sin una planeación adecuada, en la instalación de una Sala de Cuidados Intensivos con un total de 20 camas UCI, por un valor de 3,500 millones de pesos más 1.200 para el acondicionamiento de la infraestructura física, recursos que resultaron de la urgencia manifiesta, pero que de manera planificada, podrían recaudarse a través de la partida que se está proponiendo en esta iniciativa legislativa.

APORTES DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2018-2022 PARA EL SERVICIO DE SALUD EN EL ARCHIPIÉLAGO

Es importante tener en cuenta que dentro de los pactos regionales previstos en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, quedó previsto uno específico denominado "Pacto Seaflower Region: Por una región próspera, segura y sostenible San Andrés" hecho que refleja el compromiso del actual Gobierno por otorgar un tratamiento especial y focalizado al archipiélago.

En el diagnóstico del pacto, se reconoce que el desarrollo de San Andrés cuenta con una serie de dificultades a nivel económico y social; en particular, el aumento de la densidad poblacional, junto con la creación de asentamiento subnormales han incrementado las demandas sociales para proveer servicios públicos como agua potable, saneamiento, salud y educación. Esto puede causar una serie de problemas y detrimento en su atractivo turístico, y por lo tanto en todo el desarrollo de la región.⁵

En esa línea es claro que el archipiélago requiere esfuerzos importantes para mejorar la provisión de servicios públicos, así como el saneamiento básico. No obstante, al revisar las estrategias propuestas para dar solución a la problemática, se observa que estas se encuentran prioritariamente enfocadas al sector de agua potable y saneamiento, así como al de energía.

⁵ Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia Pacto por la Equidad. Pp. 1998-1204

Sin embargo, en línea con lo propuesto en el pacto estructural 3 Política social moderna centrada en la familia eficiente y de calidad, en la línea B Salud para todos con calidad y eficiencia, en diciembre del año 2018 el Gobierno Nacional, en cabeza el Ministerio de Salud, estructuró el programa de Acción Integral en Hospitales-AI Hospital en el cual se priorizaron los hospitales de Clarence Lynd Newball Memorial Hospital)

Este programa tiene como propósito el fortalecimiento de servicios promocionales y preventivos de los servicios de salud en todos sus niveles de complejidad, mejoramiento de la calidad, apoyo a la gestión administrativa, acciones de promoción y prevención y otras relacionadas con mejoramiento de infraestructura y dotación hospitalaria.

En el esquema de gestión del programa, el Ministerio de Salud realiza un diagnóstico del nivel de gestión territorial e institucional, se elabora un diagnóstico de la situación de la salud en el territorio, se concreta un plan de trabajo en las diferentes líneas de programa, se ejecutan las actividades y de ahí en adelante se elabora un plan de monitoreo y seguimiento a los resultados.⁶

Dentro de los principales resultados registrados en San Andrés con corte a octubre de 2019, el Ministerio de Salud manifiesta lo siguiente:

- Se ha entregado asistencia técnica a la IPS para la prestación de servicios de baja complejidad, pero ha registrado un avance solo del 20% frente a la meta, por cuanto la entidad sigue en etapa de diagnóstico.
- Se ha realizado acompañamiento para la formulación de proyectos de inversión para mejorar la calidad de los servicios, sin respuesta oportuna de la entidad territorial.
- Se ha logrado la movilización institucional para abordar la crisis y se ha nivelado la unidad de pago por capitación del régimen subsidiado, para cumplir con el compromiso de equidad.
- Se ha ampliado la oferta de consultas médicas especializadas y la implementación de consulta externa a través de líneas telefónicas.

⁶ Ministerio de Salud. ABECÉ Programa Acción Integral en Hospitales Públicos-AI Hospital. 2018

- Se ha prestado asistencia técnica para depurar, conciliar y cobrar la cartera registrada tanto con los aseguradores como con la entidad territorial.⁷

Lo anterior, refleja el interés del actual Gobierno por mejorar las condiciones de la prestación del servicio de salud en el archipiélago. Sin embargo, nuevamente se evidencia que han existido dificultades con las autoridades locales para poner en marcha el plan, por lo cual es necesario fortalecer toda la institucionalidad y el trabajo conjunto entre nivel nacional y local.

NORMAS MODIFICADAS

El proyecto en cuestión modifica el artículo 19 y 20 de la Ley 47 de 1993, como se suscribió con antelación. Agregando dos párrafos al artículo 19; el primero que faculte a la Gobernación del departamento Archipiélago de San Andrés para que pueda ejercer el cobro de esta obligación tributaria por medio de su portal web. Y el segundo, que formalice la obligación por parte de los turistas extranjeros de presentar a su entrada a las islas un seguro de salud, válido en Colombia, con el ánimo de evitar las rentas que se le generan al Hospital la atención de turistas extranjeros que hacen uso de los servicios de salud y que no tienen un seguro que respalde este tipo de atenciones médicas; con lo cual le generan pérdidas a la institución prestadora del servicio de salud.

Igualmente, se modifica el artículo 20 de la ley 47 de 1993 con el ánimo de adicionarle dos párrafos. El primero que contenga una disposición en el sentido de obligar al departamento a destinar un porcentaje no menor al 5% de lo percibido por concepto de este recaudo para financiar la salubridad pública, la modernización, dotación e implementación de nuevas tecnologías en salud; y la prestación de servicios de salud no habilitados en el departamento.

De los señores Congresistas atentamente,

⁷ Información suministrada por el Ministerio de Salud. Programa AI Hospital en San Andrés. Octubre de 2019.



ELIZABETH JAY-PANG DIAZ
Representante a la Cámara
Partido Liberal



MARIA DEL ROSARIO GUERRA
Senadora de la República
Partido Centro Democrático

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

Bogotá D.C., 30 de septiembre de 2020

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No. 317/20 Senado "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA Y SE ADICIONA LA LEY 47 DE 1993", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por la Honorable Senadora MARÍA DEL ROSARIO GUERRA DE LA ESPRIELLA; y la Honorable Representante ELIZABETH JAY-PANG DIAZ. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión SEXTA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – SEPTIEMBRE 30 DE 2020

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

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

ARTURO CHAR CHALJUB

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

GREGORIO ELJACH PACHECO

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 329 DE 2020
SENADO**

por la cual se faculta la redención de pena privativa de la libertad mediante el fortalecimiento de los derechos humanos para la formación en valores cívicos, sociales, éticos y bioéticos en los establecimientos de reclusión.

PROYECTO DE LEY
"POR LA CUAL SE FACULTA LA REDENCIÓN DE PENA PRIVATIVA DE LA LIBERTAD MEDIANTE EL FORTALECIMIENTO DE LOS DERECHOS HUMANOS PARA LA FORMACIÓN EN VALORES CÍVICOS, SOCIALES, ÉTICOS Y BIOÉTICOS EN LOS ESTABLECIMIENTOS DE RECLUSIÓN"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto facultar la redención de pena privativa de la libertad mediante el fortalecimiento de los derechos humanos para la formación en valores cívicos, sociales, éticos y bioéticos en los establecimientos de reclusión y que estos sean computables para la redención de pena.

Artículo 2º. Fortalecimiento de los derechos humanos para la formación en valores cívicos, sociales, éticos y bioéticos. La asistencia a talleres o cursos de formación en valores por las personas privadas de la libertad en establecimientos de reclusión serán válidas para redimir pena privativa de la libertad.

Artículo 3º. Reconocimiento del cómputo de horas. El reconocimiento del cómputo de horas en virtud de redención de pena de que trata esta ley será de obligatorio reconocimiento de la autoridad respectiva. Por cada dos (2) horas de asistencia efectiva a talleres o cursos de fortalecimiento en valores, se le redimirá una (1) hora de reclusión. Para estos efectos, no se podrá redimir más de cuatro (4) horas por semana.

Parágrafo. Para que sea válida la redención a que se refiere este artículo, se deberá asistir por lo menos al 80% del total de horas del curso o taller.

Artículo 4º. Contenido temático de los talleres o cursos de fortalecimiento en valores. El contenido sobre el que versaran las clases será determinado por la Dirección General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, en coordinación con el Ministerio de Educación Nacional.

Artículo 5º. Capacitación a encargados de la docencia. El Gobierno nacional deberá asegurar el conocimiento e integridad de las personas a cargo de estos talleres o cursos.

Artículo 6º. Excepción de rebajas. Cuando se trate de los delitos tipificados en la Ley 599 de 2000 en los artículos 205, 207, 208, 209 y 210 no procederá la rebaja de pena prevista en la presente ley.

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


EDUARDO EMILIO PACHECO CUELLO
Senador de la República


EDGAR ENRIQUE BARACO MIERAHI
Senador de la República

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS AL PROYECTO DE LEY

"POR LA CUAL SE FACULTA LA REDENCIÓN DE PENA PRIVATIVA DE LA LIBERTAD MEDIANTE EL FORTALECIMIENTO DE LOS DERECHOS HUMANOS PARA LA FORMACIÓN EN VALORES CÍVICOS, SOCIALES, ÉTICOS Y BIOÉTICOS EN LOS ESTABLECIMIENTOS DE RECLUSIÓN"

Honorables Congressistas:

Presentamos a consideración del Congreso de Colombia, la presente iniciativa dentro del marco del fortalecimiento de los derechos humanos para la formación en valores cívicos, sociales, éticos y bioéticos, para las personas que se encuentran privadas de la libertad, en el sentido de contribuir a la toma de decisiones frente a situaciones que involucran los derechos humanos cuando ejecutan acciones enmarcadas dentro en subjetividades, creencias, sentimientos, valores y creencias que cada persona construye en su ser. En este sentido, desde los derechos humanos los valores cívicos, sociales, éticos y bioéticos contribuyen a la determinación que cada sujeto hace de su voluntad como sujetos para la toma de decisiones morales frente a los derechos de los demás.

Estos postulados se ubican dentro de lo señalado por Kant en lo referente a que el ser humano debe partir para la fundamentación de sus actos y la percepción del mundo y del entorno desde una lógica del conocimiento en el sentido de dilucidar que es bueno o malo, correcto o incorrecto, justo o injusto, entre otros dilemas que permiten determinar racionalmente el actuar ético que trasciende al ser humano por medio de la educación. Es así como, la Carta Política colombiana en el acápite de los derechos fundamentales señala:

ARTICULO 41. En todas las instituciones de educación, oficiales o privadas, serán obligatorios el estudio de la Constitución y la Instrucción Cívica. Así mismo se fomentarán prácticas democráticas para el aprendizaje de los principios y valores de la participación ciudadana. El Estado divulgará la Constitución.

Este derecho fundamental constituye las bases para que los seres humanos asuman sus comportamientos de acuerdo con los límites que establecen la Constitución y la Ley para la determinación de la conducta moral conforme a los comportamientos éticos frente a las razones que se fundan en el conocimiento de nosotros mismos como sujetos psicosociales. Precisamente, esta formación coadyuva a fortalecer la condición humana frente a las relaciones con los demás miembros de la especie humana. En este sentido, la formación en valores cívicos, sociales, éticos y bioéticos, fortalecen patrones sociales y culturales, en el sentido de interiorizar lo que es debido y convenga al respeto de la sociedad, mejore la dignidad de los seres humanos que propenda por el bien común para la proyección social de cada individuo dentro del Estado Social de Derechos.

El fomento de la formación en valores parte de la ética, se cimenta hacia la ética de la vida que configura la bioética, para la protección de la vida desde el comienzo, desarrollo y final, partiendo de la valoración y respeto que se debe tener por el ser humano, bajo la premisa del respeto por la libertad, la igualdad, la intimidad y la honra, valores que se predica de los humanos como fundamento de las relaciones sociales que permiten la resocialización de quienes se encuentran privados de la libertad.

Las personas que se encuentran privadas de la libertad tienen derecho a la resocialización la cual es el fin principal de la pena, así lo establece el marco legal y constitucional vigente. Las leyes le han otorgado beneficios a los reclusos en aras de garantizar la resocialización, tales como la posibilidad de redimir un porcentaje de su pena privativa de la libertad estudiando, trabajando, enseñando o por realizar actividades literarias, deportivas y artísticas.

El artículo 10 del Código Penitenciario y Carcelario (Ley 65 de 1993), consagra: "El tratamiento penitenciario tiene la finalidad de alcanzar la resocialización del infractor de la ley penal, mediante el examen de su personalidad y a través de la disciplina, el trabajo, el estudio, la formación espiritual, la cultura, el deporte y la recreación, bajo un espíritu humano y solidario". Esta disposición de conformidad con la sentencia T-448/14 de la Corte Constitucional, tiene el alcance de lograr la resocialización del violador de la norma y le otorga la facultad de acceder a programas de estudio o trabajo que permitan redimir su pena.

Formar en valores cívicos, sociales, éticos y bioéticos se ha constituido como base fundamental de la Resocialización, la cual es entendida como: "técnica de tratamiento clínico que pretende cambiar la conducta del interno(a). Volver a socializarse, lo que significa aprender expectativas sociales e interiorizar normas de conducta. Resocializarse es volver a valer como ser social conforme quiere la sociedad, esto implica reconocimiento. La técnica que se maneja es el cambio de actitud y de valores.

ALCANCE Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley busca que mediante cursos o talleres se fortalezcan los valores cívicos, sociales, éticos y bioéticos para contribuir a la resocialización de las personas privadas de la libertad. Estos espacios deben permitir adquirir conocimientos e interiorizar los valores que contribuyan al respeto, cultura ciudadana y a prevenir la reincidencia delictiva. Adicionalmente, permite que por medio de la asistencia a estos cursos o talleres sea posible redimir un porcentaje de la pena privativa de la libertad.

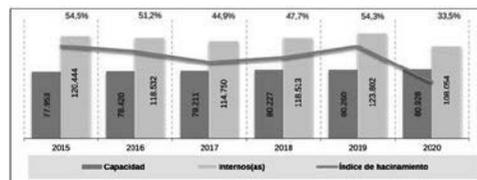
Estos espacios deben ser impartidos por personas calificadas y el contenido temático deberá ser previamente direccionado por un comité de expertos en compañía de la dirección general del Instituto Nacional Penitenciario (INPEC) y del Ministerio de Educación.

Máximo se podrá redimir cuatro horas de pena a la semana. Por cada dos horas de asistencia, se redimirá una hora de pena.

JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

- Alto índice de hacinamiento carcelario:

En Colombia las cifras de hacinamiento carcelario son alarmantes. De conformidad con el informe estadístico de enero de 2019 del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, el porcentaje de Hacinamiento desde el año 2011 hasta el presente, se mantuvo entre 32.8 % y 57.8 %. No obstante, para junio de 2020 se ha presentado una disminución de 20.8 puntos porcentuales al 33.5%, cifra que continúa siendo preocupante a la luz del respeto por los derechos humanos.



Fuente: INPEC (2020)

De acuerdo con el INPEC, 47.294 personas privadas de la libertad asisten a programas educativos. De esta manera se logra materializar la resocialización como fin de la pena y se logra disminuir el porcentaje de hacinamiento carcelario.

- Carácter resocializador de la pena:

El estado debe promocionar los valores sociales, cívicos y éticos, facilitando las condiciones para que estos sean conocidos, entendidos y aplicados. Una forma de conseguir lo anterior, es dictar cursos o talleres sobre estos valores en los establecimientos de reclusión.

El artículo 94 de Código Penitenciario y Carcelario consagra importancia de que los métodos pedagógicos del sistema penitenciario enseñen y afirmen en el interno el conocimiento y el respeto de los valores humanos para lograr la resocialización.

"La educación al igual que el trabajo constituye la base fundamental de la resocialización. En las penitenciarias y cárceles de Distrito Judicial habrá centros educativos para el desarrollo de programas de educación permanente, como medio de instrucción o de tratamiento penitenciario, que podrán ir desde la alfabetización hasta programas de instrucción superior. La educación impartida deberá tener en cuenta los métodos pedagógicos propios del sistema penitenciario, el cual enseñará y afirmará en el interno, el conocimiento y respeto de los valores humanos, de las instituciones públicas y sociales, de las leyes y normas de convivencia ciudadana y el desarrollo de su sentido moral."

El desarrollo Jurisprudencial en Colombia ha reiterado el fin resocializador de la pena y su importancia en la protección de los derechos humanos. La Corte Constitucional en la sentencia C-144 de 1997 consagra lo siguiente:

"sólo son compatibles con los derechos humanos penas que tiendan a la resocialización del condenado, esto es a su incorporación a la sociedad como un sujeto que la engrandece, con lo cual además se contribuye a la prevención general y la seguridad de la, todo lo cual excluye la posibilidad de imponer la pena capital"

Posteriormente la Corte Constitucional en la sentencia T-286/11 resaltó la necesidad de dar oportunidades para el desarrollo de la personalidad humana para garantizar la resocialización de la pena.

"...Los penados podrán exigir un trato que respete su dignidad humana, la cual va ligada inequívocamente con el derecho fundamental a la vida digna. Lo expuesto, implica que los sujetos sometidos a una relación de sujeción especial con el Estado podrán hacer valer sus derechos en pro de obtener las oportunidades necesarias y los medios precisos para el desarrollo de su personalidad humana, con el fin de que se les garantice una vía para la resocialización..."

Adicionalmente, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en el artículo 10, numeral 3º consagra:

"el régimen penitenciario consistirá en un tratamiento cuya finalidad esencial será la reforma y la readaptación social de los penados"

• Deber constitucional:

De conformidad con el artículo 67 de la Constitución Política Colombiana, el estado tiene el deber constitucional de garantizar la educación, incluso en valores de la cultura.

"La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás

bienes y valores de la cultura. La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente"

MARCO JURIDICO

En Colombia actualmente la redención de pena se encuentra regulada normativamente de manera expresa para la educación formal, trabajo, enseñanza y por realizar actividades literarias, deportivas, y artísticas. Sin embargo, no existe regulación referente a la educación para el fortalecimiento de valores cívicos, sociales y éticos.

Los siguientes artículos del Código Penitenciario y Carcelario (Ley 65 de 1993) regulan la redención de pena en los casos mencionados.

• Redención de pena por trabajo. (Artículo 82)

"A los detenidos y a los condenados se les abonará un día de reclusión por dos días de trabajo. Para estos efectos no se podrán computar más de ocho horas diarias de trabajo"

El juez de ejecución de penas y medidas de seguridad constatará en cualquier momento, el trabajo, la educación y la enseñanza que se estén llevando a cabo en los centros de reclusión de su jurisdicción y lo pondrá en conocimiento del director respectivo.

• Redención de pena por estudio. (Artículo 97 modificado por el artículo 60 de la ley 1709 de 2014).

"El juez de ejecución de penas y medidas de seguridad concederá la redención de pena por estudio a los condenados a pena privativa de la libertad. Se les abonará un día de reclusión por dos días de estudio. Se computará como un día de estudio la dedicación a esta actividad durante seis horas, así sea en días diferentes. Para esos efectos, no se podrán computar más de seis horas diarias de estudio. Los procesados también podrán realizar actividades de redención pero solo podrá computarse una vez quede en firme la condena, salvo que se trate de resolver sobre su libertad provisional por pena cumplida"

• Redención de pena por enseñanza (Artículo 98 modificado por el artículo 61 de la ley 1709 de 2014).

"El condenado que acredite haber actuado como instructor de otros, en cursos de alfabetización o de enseñanza primaria, secundaria, artesanal, técnica y de educación superior tendrá derecho a que cada 4 horas de enseñanza se le computen como un día de estudio, siempre y cuando haya

acreditado las calidades necesarias de instructor o de educador, conforme al reglamento. El instructor no podrá enseñar más de cuatro horas diarias, debidamente evaluadas, conforme al artículo 81 de la ley 65 de 1993. Los procesados también podrán realizar actividades de redención, pero solo podrá computarse una vez quede en firme la condena, salvo que se trate de resolver sobre su libertad provisional por pena cumplida"

• Redención de la pena por actividades literarias, deportivas, artísticas y en comités de internos. (Artículo 99).

"Las actividades literarias, deportivas, artísticas y las realizadas en comités de internos, programados por la dirección de los establecimientos, se asimilarán al estudio para efectos de la redención de la pena, de acuerdo con la reglamentación que para el efecto dicte la Dirección General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario"

• Trabajo comunitario. (Artículo 99.A adicionado por el artículo 2 de la ley 415 de 1997).

"Los condenados a penas de prisión o arresto que no excedan 4 años podrán desarrollar trabajos comunitarios de mantenimiento, aseo, obras públicas, ornato o reforestación, en el perímetro urbano o rural de la ciudad o municipio sede del respectivo centro carcelario o penitenciario. El tema dedicado a tales actividades redimirá la pena en términos previstos en la ley 65 de 1993"

• Tiempo para redención de pena. (artículo 100).

"El trabajo, estudio o la enseñanza no se llevará a cabo los domingos y festivos. En casos especiales, debidamente autorizados por el director del establecimiento con la debida justificación, las horas trabajadas, estudiadas o enseñadas, durante tales días, se computarán como ordinarias. Los domingos y días festivos en que no haya habido actividad de estudio, trabajo o enseñanza, no se tendrán en cuenta para la redención de la pena"

PERTINENCIA DEL PROYECTO DE LEY

En virtud de los artículos 114 y 150 de la Constitución Política el Congreso es competente para definir la política criminal y penitenciaria del Estado. La Corte Constitucional ha sido enfática en la amplia competencia que tiene el Congreso en materia penal, fundamentada en los principios democráticos y de soberanía popular en los artículos 1º y 3º de la Constitución Política. Por lo anterior, el legislador puede crear, modificar, suprimir figuras delictivas, establecer modalidades punitivas, beneficios de redención, graduar y fijar la magnitud de las penas, de acuerdo con el análisis y ponderación que realice respecto de los fenómenos de la vida social y asegurando el efectivo cumplimiento de los fines de la pena.

Así pues, como se dijo anteriormente, lo establecido en el presente proyecto de ley necesario en aras de garantizar la resocialización como fin principal de la pena, apoyar a los privados de la libertad a superar la difícil situación que significa estar en los establecimientos de reclusión y prevenir la reincidencia delictiva.


EDUARDO EMILIO PACHECO CUELLO
Senador de la República


EDGAR ENRIQUE PALACIOS MIZRAHI
Senador de la República

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

Bogotá D.C., 16 de octubre de 2020

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No. 329/20 Senado "POR LA CUAL SE FACULTA LA REDENCIÓN DE PENA PRIVATIVA DE LA LIBERTAD MEDIANTE EL FORTALECIMIENTO DE LOS DERECHOS HUMANOS PARA LA FORMACIÓN EN VALORES CÍVICOS, SOCIALES, ÉTICOS Y BIOÉTICOS EN LOS ESTABLECIMIENTOS DE RECLUSIÓN", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores EDUARDO EMILIO PACHECO CUELLO, EDGAR ENRIQUE PALACIOS MIZRAHI. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión PRIMERA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – OCTUBRE 16 DE 2020

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

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE (E) DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

ARTURO CHAR CHALJUB

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

GREGORIO ELJACH PACHECO

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 298 DE 2020 SENADO, NÚMERO 290 DE 2019 CÁMARA, ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 293 DE 2019 CÁMARA

por medio de la cual se deroga la Ley 54 de 1989 y se establecen nuevas reglas para determinar el orden de los apellidos.

<p style="text-align: center;">INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY N° 298 DE 2020 SENADO - N° 290 DE 2019 CÁMARA, ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY 293 DE 2019 CÁMARA. "POR MEDIO DE LA CUAL SE DEROGA LA LEY 54 DE 1989 Y SE ESTABLECEN NUEVAS REGLAS PARA DETERMINAR EL ORDEN DE LOS APELLIDOS"</p> <p style="text-align: center;">1. TRÁMITE DEL PROYECTO</p> <p>Mediante Acta MD-09, fui designado por la mesa directiva de la Comisión Primera del Senado de la República como ponente en primer debate de los siguientes proyectos de ley acumulados:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El proyecto 290 de 2019 Cámara "Por medio de la cual se deroga la ley 54 de 1989 y se establecen nuevas reglas para determinar el orden de los apellidos" presentado por los H.R. María José Pizarro y Gustavo Londoño García. • El proyecto 293 de 2019 Cámara "Por medio de la cual se modifica el decreto ley 1260 de 1970, se establece el orden de los apellidos y se dictan otras disposiciones" presentado por los H.R. Juan Diego Echavarría, Henry Fernando Correal, José Luis Correa, entre otros. <p>Los proyectos acumulados, fueron aprobados en comisión primera, sin modificaciones el día 02 de junio de 2020. Habiendo dejado como constancias las proposiciones de los HR. María José Pizarro, Adriana Magaly Matiz, Juan Carlos Losada, Jorge Enrique Burgos, Alfredo Deluque, José Daniel López, Luis Albán, Oscar Sánchez y Cesar Lorduy.</p> <p>En la Plenaria de la Cámara de Representantes, los proyectos en mención fueron aprobados el 03 de septiembre, aprobándose las proposiciones presentadas por la HR. Ángela María Robledo Gómez y el HR. Jorge Eliécer Salazar dirigidas a incluir un nuevo parágrafo para que las disposiciones también aplicarán para los hijos de parejas del mismo sexo.</p> <p style="text-align: center;">2. OBJETO DEL PROYECTO</p> <p>Los proyectos de ley acumulados tienen por objeto establecer reglas para determinar el orden de los apellidos, con el fin de que el orden de estos se encuentre determinado por el acuerdo de voluntades de la pareja al momento del registro de nacimiento del menor, como un acto de igualdad entre los roles que ejerce tanto el padre como la madre.</p> <p><i>igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.</i></p> <p><i>El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.</i></p> <p>Artículo 15. <i>Todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar y a su buen nombre, y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar.</i></p> <p>Artículo 42. <i>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. El Estado y la sociedad garantizan la protección integral de la familia. La ley podrá determinar el patrimonio familiar inalienable e inembargable. La honra, la dignidad y la intimidad de la familia son inviolables. 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.</i></p> <p>Artículo 43. <i>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 este subsidio alimentario si entonces estuviere desempleada o desamparada. El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia.</i></p> <p>Artículo 44. <i>Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia. La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores. Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.</i></p> <p>b) Disposiciones Legales:</p> <p>Artículo 3° del Decreto 1260 de 1970: Derecho al nombre: <i>Toda persona tiene derecho a su individualidad, y, por consiguiente, al nombre que por ley le corresponde. El nombre comprende, el nombre, los apellidos, y en su caso, el seudónimo.</i></p>	<p style="text-align: center;">3. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO</p> <p>La legislación vigente fue promulgada en una época en la que el contexto social disponía que el apellido dominante debería ser del padre, determinando las reglas de un asunto que debe ser exclusivo de las parejas. Esta legislación privilegia prácticas culturales y tradiciones que le dan prevalencia a la figura de los hombres en las familias.</p> <p>Sin embargo, la Corte Constitucional mediante Sentencia de Constitucionalidad argumentó que la ley 54 de 1989 violaba el principio de igualdad e iba en contra de la equidad de género y la declara inexecutable. En acto seguido, exhortó al Congreso de la República para que expidiera una ley que determinara el orden de los apellidos basado en la equidad.</p> <p>Por lo que, los proyectos en mención plantean fijar nuevas reglas para el orden de los apellidos desde dos perspectivas:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Equidad de derechos por parte de las mujeres. Dejar de lado a una imposición del Estado para abrirle paso a la libertad de las parejas. b) Establecer nuevas reglas para el orden de los apellidos. <p style="text-align: center;">4. NORMATIVIDAD VIGENTE</p> <p>Conforme a las exposiciones de motivos de los proyectos de ley acumulados, en el ordenamiento jurídico colombiano, el orden de los apellidos ha estado definido por la siguiente normatividad:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Decreto Ley 1260 de 1970 "Por el cual se expide el Estatuto del Registro del Estado Civil de las Personas" 2. Ley 54 de 1989 "Por medio de la cual se reforma el artículo 53 del Decreto 1260 de 1970". 3. Decreto 2582 de 1989 "Por el cual se corrige un yerro en la Ley 54 de 1989" <p>Frente a este punto se debe dejar la claridad de que la legislación sobre la materia es dispersa y en ocasiones no responde a la totalidad de la casuística que se presenta en materia de registro.</p> <p>Asimismo, se fundamenta en las siguientes fuentes normativas:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Disposiciones constitucionales: <p>Artículo 13. <i>Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la</i></p> <p><i>No se admitirán cambios, agregaciones o rectificaciones al nombre, sino en las circunstancias y con las formalidades señaladas en la ley.</i></p> <p><i>El juez, en caso de homonimia, podrá tomar las medidas que estime pertinentes para evitar confusiones.</i></p> <p>Artículo 25 de la Ley 1098 de 2006. <i>Derecho a la identidad: Los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a tener una identidad y a conservar los elementos que la constituyen como el nombre, la nacionalidad y filiación conformes a la ley. Para estos efectos deberán ser inscritos inmediatamente después de su nacimiento, en el registro del estado civil. Tienen derecho a preservar su lengua de origen, su cultura e idiosincrasia.</i></p> c) Tratados internacionales: <p>Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), esta convención fue ratificada por Colombia a través de la Ley 51 de 1981, en su artículo 16 indica lo siguiente (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2019):</p> <p>"Artículo 16. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas adecuadas para eliminar la discriminación contra la mujer en todos los asuntos relacionados con el matrimonio y las relaciones familiares y, en particular, asegurarán en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres: (...)</p> <p>d) Los mismos derechos y responsabilidades como progenitores, cualquiera que sea su estado civil, en materias relacionadas con sus hijos".</p> d) Jurisprudencia: <p>La Corte Constitucional mediante Sentencia C-152 de 1994 declaró exequible el artículo 53 del Decreto 1260 de 1970, modificado por el artículo 1° de la ley 54 de 1989. Las razones para esta decisión se pueden resumir de la siguiente manera (Sentencia C-152, 2019):</p> <ul style="list-style-type: none"> • El cambio en el orden de los apellidos generaría desorden y haría difícil la identificación de las personas: en una familia habría, por ejemplo, hermanos carnales que llevarían primero el apellido paterno, y otros el materno. • El cambio en el orden de los apellidos no es un avance relevante en temas de igualdad pues el orden de los apellidos del hijo, nada significa en relación con sus derechos, ni con los de los padres. <p>Sin embargo, en la misma sentencia se dio un salvamento de voto por los magistrados Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz y Alejandro Martínez Caballero, en los siguientes términos (Sentencia C-152, 1994):</p>
---	---

"Con el debido respeto nos apartamos del criterio mayoritario, y de la consiguiente decisión, en el proceso de la referencia, por las razones que enseguida consignamos.

1. La circunstancia de que la ley (en sentido material) disponga que al inscribirse un hijo "legítimo o extramatrimonial reconocido o con paternidad judicialmente declarada" se registre en primer lugar el apellido del padre, no es inocua sino marcadamente significativa: es el trasunto de una milenaria tradición patriarcal que relega a la mujer a un plano secundario, porque la prevalencia del hombre se asume como un hecho indiscutido.

Es un precipitado de la concepción del "pater familias" como figura central y preponderante de la célula social, con potestades absolutas sobre la mujer y los descendientes. Todo ello, como mero corolario de una visión del mundo que le atribuye al varón inclusive precedencia ontológica sobre la mujer.

2. Argüir que la ley se ha limitado a recoger un uso social muy extendido, en el espacio y en el tiempo, equivale a soslayar el problema, pues de lo que se trata es de saber qué razones avalan la existencia de tal uso y si ellas están en armonía con los propósitos consignados en la norma suprema del ordenamiento. V.gr.: si contradicen o no el principio positivizado de que "las relaciones familiares se basan en la igualdad de derechos y deberes de la pareja y en el respeto recíproco entre todos sus integrantes"

3. Dar por supuesto que ningún detrimento sufre la mujer por el hecho de que el apellido del marido preceda al suyo al inscribir a los hijos en el registro de nacimiento, es corroborar como un hecho natural la prevalencia del varón. Es, justamente, el peligro de tradiciones tan decantadas: que generan la creencia de que, si así ha sido siempre, no hay motivo para que sea de otro modo. Es la inercia de los productos culturales que sacralizan iniquidades y ciegan a la vez para que se perciban como tales.

Es corriente que, en los hogares colombianos, por ejemplo, se prefiera, al nacimiento de una niña, el advenimiento del varón que ha de perpetuar el apellido familiar. Y es ése el comienzo de una cadena sin fin de predilecciones y correlativas discriminaciones, justificadas, desde luego, por hechos anodinos en apariencia como el que en el fallo del que disentimos no parece siquiera digno de consideración.

4. Aducir en defensa de la norma cuestionada el hecho de que la Constitución ha deferido al legislador la regulación de todos los aspectos relativos al estado civil de las personas, es ignorar (como a menudo se ignora) que cuando una facultad como ésa se atribuye al legislador, va de suyo que debe ejercerla sin desmedro de los principios que, a modo de ineludibles pautas, el propio constituyente ha consagrado.

En el caso sub-judice, no hay duda de que no se ha dado carta en blanco al legislador para que disponga lo que a bien tenga, con total desentendimiento de un principio como el de la igualdad, informante de toda la Carta del 91 y, particularmente, de las relaciones familiares

que, bajo esta perspectiva, sufrieron un vuelco radical con respecto a la Constitución anterior.

Es claro, para quienes suscribimos este salvamento, que la norma acusada padece de inconstitucionalidad sobreviniente.

5. Quizás no resulte impertinente recordar a quienes ven en la familia patriarcal un "hecho natural" incuestionable, que las investigaciones antropológicas de Bachofen, Morgan, Mac Lennan y Engels (quien se fundamenta en los dos últimos) han llevado a conclusiones precisamente opuestas, en el sentido de que parece plausible la hipótesis de una organización matriarcal en la familia primitiva. A esa misma conclusión apuntan trabajos más recientes como los de Margaret Mead y Malinowski.

Se señala este hecho, no con el ánimo de afirmar la prevalencia axiológica de una forma organizativa sobre otra, sino para subrayar su posibilidad fáctica.

6. Finalmente, el argumento esgrimido en beneficio de la constitucionalidad de la norma atacada, en el sentido de que con ella se pretende implantar cierto orden en la identificación de los miembros de una familia, es igualmente inane, puesto que dicha uniformidad se lograría también si se diera prelación al apellido de la madre o, lo que parece más sensato, si el orden de los apellidos se estableciera por acuerdo mutuo del hombre y la mujer, lo que sí resultaría armónico con la igualdad de derechos que la Carta del 91 predica de ambos".

Mediante Sentencia C- 519 de 2019 la Corte Constitucional declaró inexecutable la expresión "seguido del" contenida en el artículo 1 de la Ley 54 de 1989 y dirigió los efectos de la sentencia por el término de dos legislaturas, subsiguientes a la notificación de la presente sentencia, para que el Congreso de la República adapte en ejercicio de sus competencias la legislación a la Constitución y a las convenciones que prohíben un trato discriminatorio hacia las mujeres, exponiendo entre otros argumentos el siguientes (Comunicado No. 44. Sentencia C-519, 2019):

"La Corte ha reconocido a través de su jurisprudencia la discriminación histórica de las mujeres en la sociedad y ha adoptado diversas medidas para alcanzar la paridad de género, con amparo del artículo 13 de la Constitución. En ese sentido ha entendido que la concepción sustantiva de la igualdad implica aceptar que existe una desigualdad y discriminación desde la óptica del género cuando las leyes, políticas y prácticas sociales con pretendida neutralidad no evidencian la desventaja en que se encuentran las mujeres. (...)

La Sala Plena concluyó que el trato diferente entre destinatarios iguales que propone el artículo 1 de la Ley 54 de 1989 es inconstitucional, toda vez que carece de justificación priorizar el apellido del hombre sobre el de la mujer a la hora de inscribir a sus hijos e hijas en el registro civil. Esa irrazonabilidad de tratamiento disímil se sustenta en que la finalidad de la medida establecida para lograr la certeza y la seguridad jurídica en el registro civil de los hijos e hijas desatiende el principio de necesidad. Lo anterior, debido a que existen otras

alternativas que no entrañan una discriminación y que garantizan los fines buscados por el legislador, por ejemplo, precisar que todos los hijos de una pareja posean el mismo orden de los apellidos. Además, ese trato dispar se fundamenta en estereotipos y prejuicios del rol disminuido que deberían jugarlas mujeres en la familia, representación a todas luces contraria a la Constitución de 1991 y su visión de igualdad sustantiva. Conforme con la Constitución, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas De Discriminación contra la Mujer - CEDAW- y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer de Belem do Para, el Estado debe remover esos estereotipos, a partir de parámetros de constitucionalidad que corren en los artículos 13 y 43 de la Constitución, como también en el bloque de constitucionalidad, como aquí sea explicado en las Sentencias C-355 de 2006, C-776 de 2010, C-586 de 2016, C-659 de 2016, entre otras. El juez constitucional tiene vedado avalar visiones que se funden simplemente en la tradición y en estereotipos, porque en el pasado se haya podido invisibilizar prácticas discriminatorias que aparejan tratos desiguales injustificados, entre otros, en relación con las mujeres. Se trata de eliminar las barreras y las prácticas sociales que impiden la realización o reconocimiento de las mujeres_

5. DERECHO COMPARADO

De acuerdo con la exposición de motivos de los proyectos acumulados, en el ordenamiento jurídico de distintos países ya se cuenta con criterios bajo los cuales se escoge el orden de los apellidos, a saber:

Pais	Año	Criterio
Argentina	2015	Se permite elegir el orden de los apellidos en igualdad de condiciones.
Italia	2012	Se permite utilizar como primer apellido el materno, en virtud que el Tribunal Europeo consideró que no impedir esta decisión iría en contra de la Constitución italiana y que difería con la lucha por la igualdad de género. Si un niño nace dentro de un matrimonio son los padres quienes deciden qué apellido va primero.
España	-	Los padres pueden invertir el orden de los apellidos de los hijos antes de la inscripción y, una vez tomada esa decisión, los hermanos seguirán teniendo los apellidos en el mismo orden.
Francia	2005	Los padres pueden elegir cuál apellido quieren que lleve su hijo y en qué orden, pero puede ser el de uno solo o el de ambos.
México	2016	La Suprema Corte de Justicia determinó que los padres podían elegir el orden que deseaban para los apellidos de sus hijos, por ejemplo, en el 2017, una pareja eligió el apellido materno para sus hijos.

Portugal	-	Los apellidos de los recién nacidos son elegidos por sus padres, además pueden elegir como primero cualquier apellido de su familia.
Suecia	-	Los padres pueden elegir el orden de los apellidos, pero si no llegan a un acuerdo, se registra al menor con los apellidos de la madre.
Uruguay	2013	Se decidió modificar el registro de nacimiento en la misma ley que se permitió el matrimonio de personas del mismo sexo. En el caso de las parejas heterosexuales, si solo uno de los padres va a registrar se opta por poner primero el apellido de los padres; pero si van los dos padres, pueden elegir el orden que ellos quieran. En el caso de las parejas homosexuales, pueden optar por el orden que quieran y si no pueden decidir, se procede a realizar un sorteo para decidir qué apellido va primero.

6. CONFLICTOS DE INTERÉS

Teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992 modificado por el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, se considera que la votación y discusión del presente proyecto de ley no genera conflictos de interés, puesto que no generaría beneficios particulares, actuales y directos, conforme a lo dispuesto en la ley, dado que el objeto de este versa sobre funciones relacionadas con el registro civil y facultades propias de la Registraduría Nacional.

Sobre el particular, resulta importante recordar lo señalado por el Consejo de Estado (2019):

"No cualquier interés configura la causal de desinversión en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concorra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna".

De igual forma, es pertinente señalar lo que la Ley 5 de 1992 dispone sobre la materia en el artículo 286, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019:

"Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

- a) *Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*
- b) *Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*
- c) *Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.*

Finalmente, se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la ley 5 de 1992, no exime al Congresista de identificar otras causales adicionales.

7. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Se relacionan a continuación las modificaciones propuestas al articulado:

Texto aprobado en Plenaria de la Cámara de Representantes	Texto propuesto para Primer Debate en Comisión Primera de Senado
Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer el orden de los apellidos en el registro del estado civil.	Artículo 1°. La presente ley tiene por objeto establecer el orden de los apellidos en el Registro Civil de Nacimiento .
Artículo 2°. Modifíquese el artículo 53 del Decreto 1260 de 1970, el cual quedará así:	Artículo 2°. Modifíquese el artículo 53 del Decreto 1260 de 1970, el cual quedará así:
Artículo 53. En el registro de nacimiento se inscribirán como apellidos del inscrito, el primer apellido de la madre y el primer apellido del padre, en el orden que decidan de común acuerdo. En caso de no existir acuerdo, el funcionario encargado de llevar el registro del estado civil resolverá el desacuerdo mediante sorteo, de conformidad con el procedimiento que para tal efecto establezca la Registraduría Nacional del Estado Civil. A falta de reconocimiento como hijo de uno de los padres	Artículo 53. En el Registro Civil de Nacimiento se inscribirán como apellidos del inscrito(a), el primer apellido de la madre y el primer apellido del padre, en el orden que decidan de común acuerdo. En caso de no existir acuerdo, el funcionario encargado de llevar el Registro Civil de Nacimiento resolverá el desacuerdo mediante sorteo, de conformidad con el procedimiento que para tal efecto establezca la Registraduría Nacional del Estado Civil. A falta de reconocimiento como hijo(a) de uno de los

se asignarán los apellidos del padre o madre que asiente el registro civil de nacimiento.

Esta norma rige para los hijos matrimoniales, extramatrimoniales, adoptivos, de unión marital de hecho, con paternidad o maternidad declarada judicialmente.

PARÁGRAFO PRIMERO. Las personas que al entrar en vigor la presente ley estén inscritas con un solo apellido podrán adicionar su nombre con un segundo apellido, en la oportunidad y mediante el procedimiento señalado en el artículo 6°, inciso 1° del Decreto 999 de 1988.

PARÁGRAFO SEGUNDO. El inscrito al cumplir la mayoría de edad podrá, por una sola vez, disponer mediante escritura pública del cambio de nombre, con el fin de fijar su identidad personal.

PARÁGRAFO TERCERO. La Registraduría Nacional del Estado Civil contará con un plazo de seis (6) meses contados a partir de la vigencia del presente proyecto de ley para reglamentar el procedimiento del sorteo.

PARÁGRAFO CUARTO. Para el caso de los hijos con paternidad o maternidad declarada por decisión judicial se inscribirán como apellidos del inscrito los que de común acuerdo determinen las partes. En caso de no existir acuerdo se inscribirá en primer lugar el apellido del padre o madre que primero lo hubiese reconocido como hijo, seguido del apellido del padre o la madre que hubiese sido vencido en el proceso judicial.

PARÁGRAFO QUINTO. Lo dispuesto en el presente artículo aplicará a los hijos de las parejas conformadas por el mismo sexo.

padres se asignarán los apellidos del padre o madre que asiente el Registro Civil de Nacimiento.

Esta norma rige para los hijos matrimoniales, extramatrimoniales, adoptivos, de unión marital de hecho, **de parejas conformadas por el mismo sexo** y con paternidad o maternidad declarada judicialmente.

Parágrafo 1°. Las personas que al entrar en vigor la presente ley estén inscritas con un solo apellido podrán adicionar su nombre con un segundo apellido, en la oportunidad y mediante el procedimiento señalado en el artículo 6°, inciso 1° del Decreto 999 de 1988.

Parágrafo 2°. El inscrito al cumplir la mayoría de edad podrá, por una sola vez, disponer mediante escritura pública del cambio de nombre, con el fin de fijar su identidad personal.

Parágrafo 3°. Para el caso de los hijos con paternidad o maternidad declarada por decisión judicial se inscribirán como apellidos del inscrito los que de común acuerdo determinen las partes. En caso de no existir acuerdo se inscribirá en primer lugar el apellido del padre o madre que primero lo hubiese reconocido como hijo, seguido del apellido del padre o la madre que hubiese sido vencido en el proceso judicial.

	Artículo 3°. La Registraduría Nacional del Estado Civil contará con un plazo de seis (6) meses contados a partir de la vigencia de la presente ley para reglamentar el procedimiento del sorteo establecido en el artículo 2°.
Artículo 3°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga la Ley 54 de 1989, el Decreto 2582 de 1989 y las demás disposiciones que le sean contrarias.	Artículo 4°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga la Ley 54 de 1989, el Decreto 2582 de 1989 y las demás disposiciones que le sean contrarias.

8. PROPOSICIÓN.

Con fundamento en las razones aquí expuestas, propongo de manera respetuosa a los Honorables Senadores dar primer debate y aprobar el Proyecto de ley N° 298 de 2020 Senado, N° 290 de 2019 Cámara acumulado con el Proyecto de ley 293 de 2019 Cámara. "Por medio de la cual se deroga la ley 54 de 1989 y se establecen nuevas reglas para determinar el orden de los apellidos" conforme al texto que se adjunta.

Atentamente,


GUSTAVO PETRO URREGO
 Senador de la República
 Colombia Humana

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN PRIMERA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTO DE LEY N° 298 DE 2020 SENADO - N° 290 DE 2019 CÁMARA, ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY 293 DE 2019 CÁMARA "POR MEDIO DE LA CUAL SE DEROGA LA LEY 54 DE 1989 Y SE ESTABLECEN NUEVAS REGLAS PARA DETERMINAR EL ORDEN DE LOS APELLIDOS".

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

DECRETA:

Artículo 1°. La presente ley tiene por objeto establecer el orden de los apellidos en el Registro Civil de Nacimiento.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 53 del Decreto 1260 de 1970, el cual quedará así:

Artículo 53. En el Registro Civil de Nacimiento se inscribirán como apellidos del inscrito(a), el primer apellido de la madre y el primer apellido del padre, en el orden que decidan de común acuerdo. En caso de no existir acuerdo, el funcionario encargado de llevar el Registro Civil de Nacimiento resolverá el desacuerdo mediante sorteo, de conformidad con el procedimiento que para tal efecto establezca la Registraduría Nacional del Estado Civil. A falta de reconocimiento como hijo(a) de uno de los padres se asignarán los apellidos del padre o madre que asiente el Registro Civil de Nacimiento.

Esta norma rige para los hijos matrimoniales, extramatrimoniales, adoptivos, de unión marital de hecho, de parejas conformadas por el mismo sexo y con paternidad o maternidad declarada judicialmente.

Parágrafo 1°. Las personas que al entrar en vigor la presente ley estén inscritas con un solo apellido podrán adicionar su nombre con un segundo apellido, en la oportunidad y mediante el procedimiento señalado en el artículo 6°, inciso 1° del Decreto 999 de 1988.

Parágrafo 2°. El inscrito al cumplir la mayoría de edad podrá, por una sola vez, disponer mediante escritura pública del cambio de nombre, con el fin de fijar su identidad personal.

Parágrafo 3°. Para el caso de los hijos con paternidad o maternidad declarada por decisión judicial se inscribirán como apellidos del inscrito los que de común acuerdo determinen las partes. En caso de no existir acuerdo se inscribirá en primer lugar el apellido del padre o madre que primero lo hubiese reconocido como hijo, seguido del apellido del padre o la madre que hubiese sido vencido en el proceso judicial.

Artículo 3°. La Registraduría Nacional del Estado Civil contará con un plazo de seis (6) meses contados a partir de la vigencia de la presente ley para reglamentar el procedimiento del sorteo establecido en el artículo 2°.

Artículo 4°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga la Ley 54 de 1989, el Decreto 2582 de 1989 y las demás disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,


GUSTAVO PETRO URREGO
 Senador de la República
 Colombia Humana

Referencias Bibliográficas.

- Asamblea General de las Naciones Unidas. (09 de 12 de 2019). *Naciones Unidas, Oficina de Derechos Humanos*. Obtenido de Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cedaw.aspx>
- Proyecto de Ley 290 de 2019 "Por medio de la cual se deroga la ley 54 de 1989 y se establecen nuevas reglas para determinar el orden de los apellidos". Gaceta del Congreso No. 1104 de 2019.
- Proyecto de ley 293 de 2019 "Por medio de la cual se modifica el decreto ley 1260 de 1970, se establece el orden de los apellidos y se dictan otras disposiciones". Gaceta del Congreso No. 1104 de 2019.
- Sentencia C-152, M.P.: Jorge Arango (Corte Constitucional 2019).
- Sentencia C-495, M.P.: Jorge Arango Mejía. (Corte Constitucional 1994).
- Sentencia C-519, M.P.: Alberto Rojas Ríos (Corte Constitucional 2019).

CONCEPTO JURÍDICO

CONCEPTO JURÍDICO CÁMARA DE LA INDUSTRIA AUTOMOTRIZ AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 53 DE 2020 SENADO

Emissiones vehículos a gasolina

<p>Bogotá D.C. 21 de octubre de 2020</p> <p>Doctor GUILLERMO GARCÍA REALPE Presidente Comisión Quinta Constitucional Permanente</p> <p>DELCY HOYOS ABAD Secretaria Comisión Quinta Constitucional Permanente Congreso de la República Ciudad</p> <p>Asunto: La ANDI frente al Proyecto No. 053 de 2020 de Senado "Emissiones vehículos a gasolina".</p> <p>Honorable Senador, Señora Secretaria:</p> <p>La Cámara Automotriz de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia, ANDI, inspirada en el bien común, en la democracia participativa y en la búsqueda del mayor desarrollo y beneficio social para los colombianos, de manera atenta se permite dar un alcance a la ponencia positiva para primer debate del proyecto de ley del asunto, en materia de incluir en el Artículo 4° del texto, un Parágrafo en el que se excluya a los vehículos tipo "motocicleta" del ámbito de aplicación, toda vez que el espíritu de la iniciativa es regular a los vehículos de cuatro o más ruedas.</p> <p>Así las cosas, con la presente y en anexo a esta comunicación, reiteramos nuestros aportes al texto, debidamente sustentados.</p> <p>En la seguridad de que nuestros comentarios serán de buen recibo, quedamos a su disposición y de la de sus colaboradores para ampliar lo expuesto</p> <p>Cordialmente,</p>  <p>MARIA JULIANA RICO OSPINA Directora Ejecutiva</p>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;"> ANDI AUTOMOTOR APORTES PROYECTO DE LEY 053 EMISIONES DE VEHÍCULOS A GASOLINA </div> <p>"Por medio de la cual se establece la protección de los derechos a la salud y al goce de un ambiente sano generando medidas tendientes a la reducción de emisiones vehiculares contaminantes provenientes de la gasolina y se dictan otras disposiciones"</p> <p>Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer medidas tendientes a la reducción de emisiones vehiculares contaminantes provenientes de la gasolina, con el fin de resguardar los derechos fundamentales a la vida, salud y el goce de un ambiente sano.</p> <p>(...)</p> <p>Artículo 4°. Vehículos nuevos con motor ciclo otto. A partir del 1° de enero de 2022 todos los vehículos con motor ciclo otto que se fabriquen, ensamblen o importen al país para circular por el territorio nacional tendrán que cumplir con límites máximos permisibles de emisión de contaminantes al aire correspondiente a Tecnologías Euro 4, equivalente o superior</p> <p>Parágrafo 1: A partir del 1 de enero de 2030 todos los vehículos con motor ciclo otto que se importen o ensamblen para tránsito nacional tendrán que cumplir con límites máximos permisibles de emisión correspondiente a tecnologías Euro 6, su equivalente o superior.</p> <p>Parágrafo 2: Los estándares de emisión establecidos en la presente Ley se reglamentarán según las fechas previstas, de acuerdo con el cronograma determinado para la calidad de combustibles. Para el ingreso de vehículos Euro 4 requiere 50 ppm de azufre y Euro 6 se requieren 10 ppm de azufre.</p> <p><u>Parágrafo 3. Se excluye de lo ordenado en la presente Ley a las motocicletas, ciclomotores, motocarros, cuatrimotos, mototriciclos, tricimotos, cuadriciclos y similares y vehículos fuera de carretera.</u></p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;"> ANDI AUTOMOTOR APORTES: </div>
<p>Ámbito de aplicación: Es preciso excluir de lo ordenado en el presente proyecto a las motocicletas, ciclomotores, motocarros, mototriciclos, tricimotos y cuadriciclos, puesto los estándares de emisiones Euro para autos y motocicletas son muy distintas (no son comparables) y que, además, estas últimas (motos a gasolina) ya cuentan con una muy reciente regulación en materia de control de emisiones contaminantes.</p> <p>En efecto, la Ley 1972 de 2019, "Por medio de la cual se establece la protección de los derechos a la salud y al medio ambiente sano estableciendo medidas tendientes a la reducción de emisiones contaminantes de fuentes móviles y se dictan otras disposiciones", que entró en vigencia el 18 de julio del año 2019, consagró, según su artículo 1, medidas tendientes a la reducción de emisiones contaminantes al aire provenientes de fuentes móviles que circulen por el territorio nacional, haciendo énfasis en el material particulado, con el fin de resguardar la vida, la salud y goce de ambiente sano.</p> <p>Dentro de estas medidas, en su artículo 6 estableció los límites máximos permisibles de emisión de contaminantes al aire, de obligatorio cumplimiento para todas las motocicletas nuevas que se fabriquen, ensamblen o importen para circular por el territorio nacional, a partir del 1 de enero de 2021. Asimismo, el parágrafo de este mismo artículo ordenó a los Ministerios de Transporte y de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el establecimiento de un plan y cronograma de renovación del parque automotor de motocicletas en circulación, de manera que, a 2030, todas cumplan con los límites máximos permisibles definidos.</p> <p>Adicionalmente, es fundamental precisar que, desde una índole netamente técnica, el estándar de emisiones Euro 4 al que se refiere el presente proyecto de Ley no es comparable con el estándar Euro para motocicletas y similares. En Europa las regulaciones de emisiones se establecen de acuerdo con la categoría vehicular: "M" es autos y a los que específicamente se refiere este Proyecto de Ley, y por otro lado está la categoría "L" que es motos y similares. La primera regulación de emisiones de motocicletas (categoría L) es de 1999, siete años más tarde que en el caso de los automóviles (M). Cabe destacar el estándar Euro de los autos y de las motos no coinciden, ni en niveles ni en el tiempo.</p> <p>Hay que subrayar que los límites de cada una de las etapas entre automóviles y motos no son los mismos. Es decir, no es correcto pensar que las motocicletas, por encontrarse en la etapa Euro 4, se encuentran en los niveles de emisión de gases contaminantes permitidos de los autos del año 2005 (Euro 4) en Europa.</p> <p>En síntesis, se presentan los principales cambios en cuanto a la normativa de emisiones aplicable a este sector de vehículos (categoría "L"- motos y similares):</p> <ul style="list-style-type: none"> EURO I: esta normativa fue introducida en el año 1999 por la Directiva 97/24/CE. 	<ul style="list-style-type: none"> EURO II: esta normativa fue introducida en el año 2000 por la misma Directiva que la EURO I para ciclomotores y vehículos de cuatro ruedas ligeros, es decir, la Directiva 97/24/CE. Sin embargo, para motocicletas, vehículos de tres ruedas y vehículos de cuatro ruedas pesados fue introducida por la Directiva 2002/51/CE en el año 2003. EURO III: En 2002 la Unión Europea adoptó la Directiva 2002/51/CE que introdujo la norma EURO III (año 2006) para motocicletas. Sin embargo, no es hasta este año 2014 en el que la normativa Euro III entró en vigor para ciclomotores y vehículos de cuatro ruedas ligeros. EURO IV y EURO V: El Reglamento 168/2013/UE prevé la entrada en vigor de nuevos límites de emisión aplicables a todos los vehículos de 2 y 3 ruedas y cuadriciclos.

CONTENIDO

Gaceta número 1165 - jueves, 22 de octubre de 2020

SENADO DE LA REPÚBLICA

Págs.

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de ley número 317 de 2020 Senado, por medio del cual se modifica y se adiciona la Ley 47 de 1993.	1
Proyecto de ley número 329 de 2020 Senado, por la cual se faculta la redención de pena privativa de la libertad mediante el fortalecimiento de los derechos humanos para la formación en valores cívicos, sociales, éticos y bioéticos en los establecimientos de reclusión.....	6

PONENCIAS

Informe de ponencia positiva para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto del proyecto de ley número 298 de 2020 Senado, número 290 de 2019 Cámara, acumulado con el proyecto de ley número 293 de 2019 Cámara, por medio de la cual se deroga la Ley 54 de 1989 y se establecen nuevas reglas para determinar el orden de los apellidos	8
--	---

CONCEPTO JURÍDICO

Concepto jurídico Cámara de la Industria Automotriz al Proyecto de ley número 53 de 2020 Senado, Emisiones vehículos a gasolina.....	11
--	----