



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXX - N° 1289

Bogotá, D. C., jueves, 23 de septiembre de 2021

EDICIÓN DE 21 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

### PONENCIAS

#### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 12 DE 2021 SENADO

*por medio del cual se adopta una reforma política y electoral que permita la apertura democrática para la construcción de una paz estable y duradera.*

El informe de ponencia a continuación está organizado en las siguientes partes:

1. ANTECEDENTES DEL PROYECTO.
2. OBJETO DEL PROYECTO.
3. PROBLEMÁTICA PARA RESOLVER.
4. ESTRUCTURA DE LA REFORMA
5. IMPEDIMENTOS.
6. PROPOSICIÓN.

##### 1. ANTECEDENTES DEL PROYECTO

El proyecto de acto legislativo en consideración fue radicado por los congresistas Julián Gallo Cubillos, Gustavo Bolívar Moreno, Pablo Catatumbo Torres Victoria, Sandra Ramírez Lobo Silva, Aida Yolanda Avella Esquivel, Carlos Alberto Carreño, Luis Alberto Albán, Jairo Reinaldo Cala, Omar De Jesús Restrepo, Abel David Jaramillo Largo y León Fredy Muñoz Lopera el 3 de agosto de 2021 y publicado en la Gaceta número 1001 del mismo año. Sin embargo y como es claro en la redacción del proyecto, sus antecedentes están relacionados con la búsqueda del desarrollo legislativo del Acuerdo Final de Paz firmado entre las FARC-EP y el Estado colombiano, particularmente en los elementos definidos en el punto 2.3 referente a "Medidas para promover una mayor participación en la política nacional, regional y local de todos los sectores, incluyendo la población mas vulnerable, en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad", así como las recomendaciones realizadas por la Misión Electoral Especial que desarrolló el Plan de Trabajo definido en el punto 2.3.4 del Acuerdo.

Es en este sentido que este proyecto, en sus elementos estructurales, ha sido radicado en años anteriores bajo la denominación de acto legislativo 012 de 2017, 019 de 2018, 06 de 2019 y 07 de 2020, todos estos archivados. Así mismo recoge

importantes elementos vigentes, aportados por los asistentes a la audiencia pública realizada en el año 2019 con la participación de académicos, organizaciones y

fundaciones dedicadas a estas temáticas e integrantes de movimientos y partidos políticos.

##### 2. OBJETO DEL PROYECTO

La reforma política y electoral que representa este proyecto de acto legislativo busca avanzar en la promoción de la participación política y en otorgarle mayores garantías de este derecho a la ciudadanía, así mismo en avanzar en la adquisición progresiva de derechos de las organizaciones políticas, modernizar la organización electoral para asegurar una mayor autonomía e independencia de los entes que la integran, lograr mayor transparencia en el ejercicio de la política y combatir la corrupción en el proceso electoral.

##### 3. PROBLEMÁTICA QUE BUSCA RESOLVER EL ACTO LEGISLATIVO

El reconocimiento de la diversidad territorial de nuestro país, la riqueza cultural, la realidad pluriétnica de los pueblos que constituyen la nación colombiana, así como el reconocimiento de los conflictos que han caracterizado nuestra historia política y económica fueron de los objetivos buscados con la Asamblea Constituyente que gestó la Constitución de 1991 que ya cumple 30 años; pero ha dejado un sin número de tareas por realizar, particularmente, la garantía de la participación real de la ciudadanía en las decisiones que a ellos competen, en esa gran complejidad de país descrita anteriormente.

Es en este sentido que el proyecto de reforma constitucional propuesta busca, a partir de la identificación de los principales vacíos y dificultades del sistema político y electoral, transformar los diversos elementos que ha reducido la legitimidad en las instituciones del Estado por diferentes causas, que van desde la financiación de privados de las campañas electorales, la compra de votos, la configuración partidaria de la autoridad electoral, la abstención de casi el 50% de los votantes y la diversidad de escándalos de corrupción en que se ven inmiscuidos los supuestos representantes del sentir popular.

Es en este sentido, que tal como lo plantea el proyecto: "La ciudadanía en menos de un 40% confía en las elecciones y mucho menos en el conteo de votos, esto redundando en una baja participación en las elecciones y por tanto en el uso del sistema político y electoral como vía para la conducción de sus intereses y malestar en la

*dirección del país. Según la última encuesta sobre cultura política realizada en el 2019 (...) el 32,6% de la población de 18 años y más para el total nacional afirmó*

*que el proceso de conteo de votos es transparente en su municipio. En los centros poblados y el área rural dispersa, este porcentaje de personas fue mayor (40,8%), y menor para la población residente en las cabeceras municipales con el 30,5%<sup>1</sup>. Este nivel de desconfianza en las instituciones y en sus representantes hace que la movilización social vaya en aumento en los últimos años (consulta anticorrupción, apoyo ciudadano y grandes movilizaciones ciudadanas luego de la pérdida del plebiscito del 2016, entre otros) y particularmente en el 2020 y 2021, pues la ausencia de vías de representación de los intereses ciudadanos, aunado a la crisis social económica que ha dejado la implosión del modelo neoliberal y la crisis de la pandemia en los dos últimos años, obliga al legislativo a replantearse la estructura estatal y los sistemas de representación política, esto si lo que busca es conservar el Estado Social de derecho o mejores instituciones y procedimientos que representen el sentir y bienestar popular.*

**4. COMPOSICIÓN DE LA REFORMA**

La reforma acá planteada recoge elementos relacionados con el cumplimiento de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos humanos sobre la limitación a los derechos políticos solo por confirmación del Tribunal Electoral, la democratización de las decisiones de los partidos, movimientos y grupos significativos a través de mecanismos como consultas internas, así como la búsqueda de la paridad en la definición de listas para las elecciones a corporaciones públicas, la financiación plena estatal de las campañas, la adquisición progresiva de derechos de las organizaciones políticas, la transformación de la institucionalidad electoral a través de la creación de la Jurisdicción Electoral con el Tribunal Electoral Nacional y los Tribunales Electorales Territoriales y la organización de las elecciones a través del Instituto Nacional Electoral.

Así mismo se crea el recurso de Amparo Especial Electoral contra las decisiones del Instituto Nacional electoral casos relacionados con inscripción de candidatos y el escrutinio general de toda votación. Se propone herramientas para el fortalecimiento de la participación ciudadana como el voto como obligación ciudadana, los derechos a elegir desde los 16 y 17 años, el uso de medios digitales para la participación ciudadana, la votación mixta entre sistema electrónico y papeleta física y la unificación de listas cerradas y bloqueadas para las elecciones a todas las corporaciones públicas, excepto en el caso de coaliciones que pueden escoger la opción.

<sup>1</sup> Encuesta de Cultura Política -ECP- DANE, 2019. Ver en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cultura/cultura-politica-encuesta>

se encuentra un beneficio particular, sino general como es el caso de cualquier acto legislativo que reforme el sistema político y electoral.

**7. PROPOSICIÓN**

Considerando los argumentos expuestos y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5 de 1992, presento ponencia favorable y, en consecuencia, solicito a los miembros de la Comisión Primera del Senado de la República dar primer debate al Proyecto de Acto Legislativo Numero 012 de 2021 *“Por medio del cual se adopta una reforma política y electoral que permita la apertura democrática para la construcción de una paz estable y duradera”* conforme al articulado original presentado en el proyecto de acto legislativo.

Cordialmente,



**JULIÁN GALLO CUBILLOS**  
Senador Ponente

**5. IMPEDIMENTOS**

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, que modifica el artículo 291 de la Ley 5 de 1992 y en relación con el presente acto legislativo se puede afirmar para que se configure el conflicto de interés es necesario que exista un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista. Sobre este punto, la Ley 2003 de 2019, determina:

- 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.*

Ese interés, con tales características, ha de ser particular, pues si se tratara del interés general, común a todos, resultaría que los congresistas, todos ellos, en todos los casos, se encontrarían en situación de conflicto. La situación de conflicto resulta, pues, del asunto o materia de que se trate, de las particulares circunstancias del congresista o su cónyuge o compañero o compañera permanente, sus parientes o sus socios, y de su conducta, en cada caso.

*“...si el interés se confunde con el que asiste a todas las personas o a la comunidad en general, en igualdad de condiciones, no existe conflicto, pues en tal caso estaría actuando en interés de la colectividad y no en el suyo propio”.*

En virtud de lo anterior, es dable argumentar que, frente al proyecto de acto legislativo, los Honorables Congresistas no tendrían conflictos de interés pues no

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 103 DE 2021 SENADO**

*por medio del cual se modifica la Ley 65 de 1993, Código Penitenciario y Carcelario, con el fin de garantizar los derechos fundamentales de las personas que se encuentran privadas de la libertad y alcanzar los fines del tratamiento penitenciario.*

El informe de ponencia a continuación está organizado en las siguientes partes:

1. ANTECEDENTES DEL PROYECTO.
2. OBJETO DEL PROYECTO.
3. PROBLEMÁTICA PARA RESOLVER.
4. CONTEXTO NORMATIVO.
5. IMPEDIMENTOS.
6. PROPOSICIÓN.

**1. ANTECEDENTES DEL PROYECTO.**

El proyecto fue radicado por los congresistas Julián Gallo Cubillos, Sandra Ramírez Lobo Silva, Pablo Catatumbo Torres, Gustavo Bolívar Moreno, Ayda Yolanda Avella Esquivel, Feliciano Valencia Medina, Carlos Alberto Carreño, Luis Alberto Albán, Jairo Reinaldo Cala, Omar de Jesús Restrepo, Abel David Jaramillo Largo, Ángela María Robledo; esta iniciativa se une al conjunto de medidas propuestas por la bancada de oposición en aras de aportar a la construcción de una nueva política criminal penitenciaria que atienda las diversas recomendaciones de la Corte Constitucional y los acuerdos internacionales suscritos por nuestro país.

**2. OBJETO DEL PROYECTO.**

Tal como se expone en el documento radicado y publicado en la Gaceta 1019 de 2021, el objetivo del proyecto de ley es modificar la Ley 65 de 1993 (Código Penitenciario y Carcelario), en aras de garantizar el derecho al libre desarrollo de la personalidad de las mujeres y las diversidades sexuales que se encuentran privadas de la libertad, así como prevenir las violencias basadas en género en los centros penitenciarios.

Esto a través de modificaciones al articulado del Código, que permiten adoptar recomendaciones realizadas por diversas organizaciones de derechos humanos y por los pronunciamientos que a través de la declaratoria de estado de cosas inconstitucionales ha emitido la Corte Constitucional.

**3. PROBLEMÁTICA PARA RESOLVER.**

La situación carcelaria que vive el país ha sido documentada de manera amplia; las falencias en las políticas públicas y la corriente punitivista han desembocado en una constante situación que vulnera los derechos fundamentales de las personas que se encuentran privadas de la libertad. Diversas organizaciones han sistematizado y publicado las condiciones en que estas personas cumplen sus periodos de reclusión y los constantes abusos, a continuación se expondrán los resultados realizados entre el 2015 y el 2016.

De acuerdo con cifras del INPEC (Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario), en el país existen 132 establecimientos Carcelarios y Penitenciarios, con una capacidad para 81.524 internos; estos centros albergan hoy 96.999 con una sobrepoblación de 15.475 , distribuidos en 90.068 hombres y 6.931 mujeres.



Fuente: Página Oficial INPEC <https://www.inpec.gov.co>.

En materia de educación, el INPEC reporta que el nivel académico alcanzado por la mayoría de las personas privadas de la libertad es la básica secundaria, y se convierte en constante la dificultad alrededor del acceso, permanencia y resultados del proceso de resocialización.

expuesta de manera reiterada a vulneraciones de derechos particularmente los relacionados con la dignidad humana, el libre desarrollo de la personalidad, la salud<sup>2</sup>

De acuerdo con el informe de Colombia Diversa "Muchas Veces me canso de ser fuerte", publicado en el año 2016, las personas LGBT enfrentan mayores riesgos debido a los prejuicios hacia su orientación sexual o identidad de género. Adicionalmente, los problemas estructurales de las cárceles agravan la discriminación y la violencia contra esta población: el alto grado de hacimiento las hace más vulnerables a la violencia; el uso arbitrario y prolongado de las unidades de aislamiento las expone a actos de tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes; y la crisis del sistema de salud agrava los padecimientos crónicos como los que se derivan del VIH o de intervenciones corporales artesanales.

Frente a las disposiciones normativas que buscan el reconocimiento de derechos a la comunidad LGBTI, encontramos la directiva del INPEC 0010 de 2011, que en cumplimiento de lo dispuesto por la Corte Constitucional reconoce los derechos de la población trans privada de la libertad, pero que resulta ineficiente dado que se limita a actividades de sensibilización, el segundo está relacionado con la búsqueda de información para caracterizar a los integrantes de la comunidad LGBTI que se encuentran privados de la libertad, sin embargo de acuerdo al informe, estos censos han vulnerado el derecho a la confidencialidad y la intimidad, por ello plantean el siguiente conjunto de medidas que deben adoptarse para atender a la población:

- Producir protocolos participativos para el ingreso y uso de elementos de personas trans en todos los establecimientos carcelarios del país.
- Garantizar la difusión e implementación de los lineamientos diferenciales para la requisita de personas trans y producir protocolos específicos para llevar a cabo sus traslados, como garantía de su derecho a la dignidad humana y la integridad personal.
- Garantizar el acceso a transformaciones corporales seguras para personas trans en el sistema de salud.

<sup>2</sup> El derecho a la salud debe ser entendido en su más amplio espectro, ya que debemos incluir los derechos sexuales y reproductivos.

**Tabla 59. PPL intramuros en actividades ocupacionales y laborales, género**

Regional	Trabajo			Estudios			Especializaciones			Total	Total PPL Inmuros	Participación
	H	M	Total	H	M	Total	H	M	Total			
Central	17.967	905	18.772	17.316	960	18.276	774	44	818	36.057	1.629	37,8%
Occidente	7.604	421	8.025	9.492	1.071	10.563	266	30	296	17.362	1.522	18,8%
Norte	5.403	561	5.964	4.417	82	4.499	176	7	183	9.996	250	10,2%
Oriente	5.520	476	5.996	4.535	224	4.808	176	23	199	10.225	791	11,6%
Nariño	3.847	374	4.221	5.917	668	6.585	162	14	176	9.826	1.256	11,1%
V Alto Cauca	5.841	217	6.058	4.690	623	5.313	184	17	201	10.505	1.077	11,1%
<b>Total</b>	<b>48.992</b>	<b>2.653</b>	<b>51.645</b>	<b>46.157</b>	<b>2.817</b>	<b>49.004</b>	<b>1.732</b>	<b>120</b>	<b>1.852</b>	<b>93.871</b>	<b>6.708</b>	<b>100,0%</b>
<b>Participación</b>	<b>94,3%</b>	<b>5,5%</b>	<b>100,0%</b>	<b>92,2%</b>	<b>7,8%</b>	<b>100,0%</b>	<b>91,9%</b>	<b>8,3%</b>	<b>100,0%</b>	<b>93,3%</b>	<b>8,7%</b>	<b>100,0%</b>
							<b>49,8%</b>		<b>1,9%</b>		<b>100,0%</b>	

Fuente: SIGIPEC - abril 2020

Fuente: Página Oficial INPEC <https://www.inpec.gov.co>.

Como se evidencia en las cifras oficiales, ni para el caso de la enseñanza ni para el caso del trabajo, se alcanza el 50 % de participación de la población interna, lo que desemboca en las ya conocidas experiencias alrededor de la corrupción, violencia y la estigmatización que genera este modelo deficiente que impide la realización última de la pena.

**Situación de la población diversa, el caso de la identidad de género.**

De acuerdo con *DeJusticia*, entre el 2000 y 2017 la población carcelaria femenina aumentó en un 53,3 %. Para tal organización, las políticas con enfoque represivo que se ha utilizado en el manejo del problema de las drogas, ha tenido un efecto directo en este aumento.

Las comunidades trans<sup>1</sup> que se encuentran privadas de la libertad presentan una doble condición de vulnerabilidad, ya que son un grupo históricamente discriminado, y adicionalmente hacen parte de la población privada de la libertad, por lo que requieren de una especial protección por parte del Estado.

En términos de la capacidad punitiva del Estado, se ha ahondado en la tesis de que la limitación de derechos que implica la pérdida de libertad, no significa bajo ninguna circunstancia la vulneración de los derechos fundamentales de los sujetos que se encuentran en los centros de detención, sin embargo, son constantes las denuncias que frente a esta situación se presentan en estos centros, es evidente pues que al ostentar de la doble condición de vulnerabilidad esta población se encuentra

<sup>1</sup> Colombia diversa definió en su documento "Provisión de Servicios Afirmativos de Salud Para Personas LGBTI (Lesbianas, Gays, Bisexuales y Transgénero)", la categoría Trans como "una categoría sombrilla que se usa para referirse a todas aquellas identidades que implican experiencias de tránsito en el género (travestis, transgénero, transexuales y transgénero)".

- Atender de manera integral necesidades diferenciales en salud de personas trans.
- Construir e impartir un módulo específico sobre derechos de personas LGBT y enfoque diferencial como parte de la formación permanente del personal de custodia y vigilancia en la Escuela Nacional Penitenciaria.
- El INPEC debe verificar la implementación de los Comités de Enfoque Diferencial en todos los establecimientos y la asignación de representantes de la población LGBT como parte de estos escenarios de participación.
- Capacitar de manera específica y periódica al personal que se delegue como responsable de hacer seguimiento a la garantía de derechos de personas LGBT en los establecimientos.
- Suspender la aplicación del censo LGBT en el marco de las jornadas de autoreconocimiento
- Diseñar campañas y procesos de reconocimiento, sensibilización y difusión de los derechos de personas LGBT.
- Evaluar y orientar los criterios que están empleando los establecimientos para la ubicación de personas LGBT, en especial, de mujeres trans, en el espacio carcelario.
- Mejorar los canales de denuncia de violaciones de derechos contra personas lesbianas, gay, bisexuales y trans en los establecimientos carcelarios.
- Mejorar los sistemas de información en el trámite de denuncias y quejas.
- Se requiere seguimiento permanente de la Defensoría del Pueblo al abordaje del enfoque diferencial.
- Implementar procesos permanentes de promoción de derechos y salud sexual y reproductiva con enfoque diferencial.
- Atacar las causas que hacen a las personas LGBT más vulnerables a entrar al sistema carcelario.
- Dimensionar el impacto de la política criminal sobre ciertos sectores de la población LGBT.
- Analizar el impacto que tienen las políticas de drogas sobre el encarcelamiento de las personas LGBT de los sectores socioeconómicos más desfavorecidos.

**4. CONTEXTO NORMATIVO.**

El proyecto encuentra su fundamento jurídico en el artículo 1 de la Constitución política de Colombia que expone al país como un "Estado social de derecho,

organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana" (Const. P., art. 1, 1991), resulta imperativo señalar tal como lo ha realizado la jurisprudencia que las personas privadas de la libertad son sujetos de especial protección que gozan de derechos que se encuentran restringidos más no suspendidos.

Otro elemento para destacar es el conjunto de recomendaciones entregado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (caso 11.656- Colombia) y el reconocimiento del enfoque diferencial de la población privada de la libertad.

En la Sentencia T-156/19 la Corte Constitucional se pronunció alrededor de la vulneración al derecho a la intimidad y los derechos conexos a la libertad sexual, la visita íntima, entre otros, que sufrió una interna de la Reclusión de Mujeres de Sogamoso, cuando la directiva del establecimiento penitenciario negó el derecho a la visita íntima porque "no acreditó la calidad de cónyuge o compañero permanente", en este caso, la Corte señaló que: "El director de un establecimiento penitenciario y carcelario vulnera los derechos a la intimidad, al libre desarrollo de la personalidad y a la libertad sexual de una persona privada de libertad, cuando le niega la autorización de visita íntima bajo el argumento que se tiene que demostrar la calidad de cónyuges o compañeros permanentes entre la persona que se encuentra interna y aquella que pretende realizar la visita." (CC, T-156/19, 2019), y concedió el amparo a los derechos fundamentales la intimidad, al libre desarrollo de la personalidad y a la libertad sexual de la accionante.

**5. CONFLICTO DE INTERESES**

Conforme al artículo 3 de la ley 2003 de 2019, que modificó el artículo 291 de la ley 5 de 1992, en el que se estableció que el autor del proyecto y el ponente presentarán en la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, se considera que el presente proyecto de ley, en principio, no genera conflictos de interés en atención a que se no genera un beneficio particular, actual y directo a los congresistas, de conformidad con lo establecido en el artículo 1 de la Ley 2003 de 19 de noviembre de 2019; sino que, por el contrario, se trata de una modificación de normas de carácter general.

Sobre este asunto ha señalado el Consejo de Estado "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" (CE, Sala Contenciosa Administrativa, No Pl. 01180-00 ,2010).

**6. PROPOSICIÓN**

Considerando los argumentos expuestos y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5 de 1992, presento ponencia favorable y, en consecuencia, solicito a los miembros de la Comisión Primera del Senado de la República DAR PRIMER DEBATE, de acuerdo al articulado original del proyecto.

Atentamente,

  
**JULIÁN GALLO CUBILLOS**  
 Senador Ponente

**INFORME DE PONENCIA PARA  
 PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE  
 LEY ESTATUTARIA NÚMERO 105 DE 2021  
 SENADO**

*por medio del cual se modifica el artículo 68 A de la Ley 599 de 2000, se adicionan y modifican los artículos 307, 307 A, 308, y se elimina el artículo 310 de la Ley 906 de 2004 y se dictan otras disposiciones.*

**Referencias:**

Constitución política de Colombia [Const. P.]. (1991). Colombia. Obtenido el 10 de septiembre de 2021. <https://bit.ly/3iAt4eq>

Corte Constitucional [CC], abril, 5, 2019. M.P: C. Pardo. Sentencia T- 156/19 (Colombia).Gaceta de la Corte Constitucional.

Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC. (2012,noviembre). Hacia una Nueva Cultura de los Derechos Humanos.

<https://grupodeprisiones.uniandes.edu.co/images/stories/relatorias/PRISIONES-OCT2011/ENT.ESTATALES/INPEC/BOLETINES/boletin82noviembre2012.pdf>

Colombia Diversa. (2017,abril). Muchas veces me canso de ser fuerte": ser lesbiana, gay, bisexual o trans en las cárceles de Colombia, 2015-2016. <http://www.colombiadiversa.org/carceles2017/documentos/INFORMECARCELES.pdf>

Dejusticia. [https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2020/04/Mujeres-trans-privadas-de-libertad-La-invisibilidad-tras-los-muros\\_Final.pdf](https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2020/04/Mujeres-trans-privadas-de-libertad-La-invisibilidad-tras-los-muros_Final.pdf)

1. ANTECEDENTES DEL PROYECTO.
2. OBJETO DEL PROYECTO.
3. PROBLEMÁTICA PARA RESOLVER.
4. CONTEXTO NORMATIVO.
5. IMPEDIMENTOS.
6. PROPOSICIÓN.

**1. ANTECEDENTES DEL PROYECTO**


El proyecto en consideración fue radicado el 3 de agosto de 2021 por los congresistas Pablo Catatumbo, Griselda Lobo, Carlos Alberto Carreño, Luis Alberto Albán, Jairo Reinaldo Cala, Omar de Jesús Restrepo, Aida Avella Esquivel, Ángela María Robledo, Feliciano Valencia Medina, Gustavo Bolívar Moreno y Julián Gallo Cubillos.

El presente proyecto surge de la necesidad de generar propuestas que contribuyan a combatir el hacinamiento en las instituciones carcelarias, así como dar continuidad a las medidas tomadas con ocasión de la emergencia sanitaria por la pandemia del CoVid-19, como el Decreto 546 de 2020, demostrando de esta manera que es posible para el Estado flexibilizar o repensar su actuación con respecto a la aplicación e imposición de medidas de aseguramiento y subrogados penales.

A su vez, el proyecto pretende afianzar la finalidad de la pena, es decir, que la misma genere un orden social, resocialice a quien haya sido encontrado responsable de alguna conducta contraria a derechos y lograr la reparación de la víctima a través de la administración de justicia, teniendo como finalidad la no reincidencia.

**2. OBJETO DEL PROYECTO**

El proyecto de ley busca, en primer lugar, modificar el artículo 68 A de la Ley 599 de 2000, que trata de la "Exclusión de los Beneficios y Subrogados Penales", es

<p>decir, que teniendo en cuenta que los mismos son medidas sustitutivas a las penas principales, los operadores de justicia terminan centrando la discusión, entre los fines esenciales de la pena y funciones de la pena con el derecho fundamental a la libertad, entonces, aquí lo que se busca es que los administradores de justicia concedan dichos beneficios a los procesados y no como se observa la práctica se abstengan de garantizarlas, eliminando una serie de delitos que a su vez imponen de forma taxativa la imposibilidad de analizar de forma individual y objetiva la concesión de dichos beneficios.</p> <p>En segundo lugar, adicionar y modificar los artículos 307, 307 A, 308 y eliminar el 310 de la Ley 906 de 2004, que versan sobre las medidas de aseguramiento. Con lo anterior, se busca modificar lo que actualmente acostumbra la Fiscalía, en su rol de ente acusador, que al solicitar o no al juez la imposición de la medida de aseguramiento, base su petición en presupuestos legales, constitucionales, aportando elementos de juicio que terminan por viciar el proceso penal; al generar decisiones que afectan de forma directa derechos constitucionales, en particular, el de la libertad, desnaturalizando de esta manera la finalidad de las medidas de aseguramiento, puesto que, las mismas tienen un carácter excepcional y dicha intervención de la Fiscalía y la decisión del juez, terminan constituyéndose en un juicio de responsabilidad previo a que el procesado (a) haya sido vencido en juicio, vulnerando de forma flagrante el principio de presunción de inocencia.</p> <p><b>3. PROBLEMÁTICA PARA RESOLVER</b></p> <p>Las leyes que regulan el sistema penitenciario y carcelario no se están cumpliendo de manera eficaz y estricta en cuanto a la debida y necesaria separación de condenados y sindicados recluidos en una misma institución penitenciaria. La vulneración de los derechos fundamentales y las garantías procesales de los sindicados y condenados son el principal problema que trae el hacinamiento, ya que se está dando un trato cruel e inhumano a todo aquel que se encuentre privado de la libertad ya sea de forma preventiva o porque tienen el carácter de condenado, es así como las garantías procesales que se están siendo vulneradas para los sindicados son: la presunción de inocencia, el debido proceso y la libertad de defensa contemplados no solo en el Código Penal colombiano y la Constitución Política de Colombia sino también en la Declaración Interamericana sobre Derechos Humanos, y en el Pacto Internacional de los derechos civiles y Políticos.</p>	<p>El trato penitenciario depende de la condición de la persona recluida, es decir, para los condenados su tratamiento debe ser dirigido hacia la resocialización, la ocupación de su tiempo en el trabajo, el estudio o la enseñanza.</p> <p>El tratamiento hacia el sindicado está constituido en la mera atención a sus necesidades básicas mientras se encuentre a la espera de la solución a su condición judicial uno de los factores del hacinamiento carcelario es la precaria e insuficiente estructura física para albergar el número de reclusos que hay en el país. Existe una política criminal que no es coherente y no tiene visión a largo plazo para prevenir el delito, castigar las infracciones a la ley penal y lo más importante, resocializar a quien ha infringido la ley penal. Como consecuencia, vemos que los sindicados deberán encontrarse bajo una medida de aseguramiento cuando los delitos por los cuales se investigan se encuentren dentro del grado alto en una estratificación de este mismo. De lo contrario, deberá presumirse su inocencia, o imponer una sanción que no constituya la privación de la libertad, sino la indemnización de los daños y perjuicios causados a la víctima y si no hay reincidencia ni antecedentes penales podrá utilizarse el medio de fianza o la casa por cárcel, según lo estipule la ley.</p> <p><b>4. CONTEXTO NORMATIVO</b></p> <p>De conformidad con el artículo 250 de la Constitución Política, la Fiscalía General de la Nación deberá dar trámite a la acción penal y llevar a cabo la investigación de los hechos que revistan las características de un delito que llegue a su conocimiento por medio de denuncia, petición especial, querrela o de oficio, siempre y cuando medien suficientes motivos y circunstancias fácticas que indiquen su posible existencia. Así las cosas, no podrá suspender, interrumpir, ni renunciar a la persecución penal, salvo en los casos que establezca la ley para la aplicación del principio de oportunidad regulado dentro del marco de la política criminal del Estado. Además de lo anterior, la Fiscalía deberá solicitar la imposición de la medida de aseguramiento, teniendo como derrotero el elemento objetivo, pues según lo expresamente estipulado en la norma, la misma solo será con la finalidad de conseguir: (i) la comparecencia de los imputados al proceso penal; (ii) la conservación de la prueba; (iii) y la protección a la comunidad, en especial, las víctimas.</p>
<p>Lo expuesto, toda vez que, la libertad de las personas de acuerdo con lo preceptuado en los artículos 28 y 29 de la Constitución Política, es el parámetro con el que debe adelantarse el proceso penal y su restricción debe ser de carácter excepcional, esto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 295, 306 del Código de Procedimiento Penal (Ley 906 de 2004), así como debe estar sustentada con los suficientes elementos de conocimiento para ser argumentada y demostrar la urgencia de su imposición.</p> <p>Por su parte, los subrogados penales en Colombia son las medidas por las cuales se puede sustituir una pena privativa de la libertad, los mismos son entendidos como un derecho que tiene el condenado (a) y deben ser otorgados en los casos en los que se pueda verificar el cumplimiento de los requisitos de orden objetivos y subjetivos establecidos por el legislador. Lo anterior, debe cumplir con la finalidad de disminuir la población carcelaria como política criminal del Estado.</p> <p><b>5. IMPEDIMENTOS</b></p> <p>En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, que modifica el artículo 291 de la Ley 5 de 1992, me permito argumentar que:</p> <p>Para que se configure el conflicto de interés es necesario que exista un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista. Sobre este punto, la Ley 2003 de 2019, determina:</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>	<p>Ese interés, con tales características, ha de ser particular, pues si se tratara del interés general, común a todos, resultaría que los congresistas, todos ellos, en todos los casos, se encontrarían en situación de conflicto. La situación de conflicto resulta, pues, del asunto o materia de que se trate, de las particulares circunstancias del congresista o su cónyuge o compañero o compañera permanente, sus parientes o sus socios, y de su conducta, en cada caso.</p> <p><i>"...si el interés se confunde con el que asiste a todas las personas o a la comunidad en general, en igualdad de condiciones, no existe conflicto, pues en tal caso estaría actuando en interés de la colectividad y no en el suyo propio".</i></p> <p>En virtud de lo anterior, es dable argumentar que frente al proyecto de ley objeto de estudio, los Honorables Congresistas solo se encontrarían en un conflicto de intereses, cuando tengan un proceso penal en curso.</p> <p><b>6. PROPOSICION</b></p> <p>Considerando los argumentos expuestos y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5 de 1992, presento ponencia favorable y, en consecuencia, solicito a los miembros de la Comisión Primera del Senado de la República dar primer debate al Proyecto de Ley 105 de 2021 <i>"por medio del cual se modifica el artículo 68 a de la Ley 599 de 2000, se adicionan y modifican los artículos 307, 307 a, 308, y se elimina el artículo 310 de la Ley 906 de 2004 y se dictan otras disposiciones"</i>, conforme al articulado del proyecto original.</p> <p>Cordialmente,</p> <p>  <b>JULIÁN GALLO CUBILLOS</b>      Senador Ponente</p>

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 118 DE 2021 SENADO**

*por la cual se establecen mecanismos adicionales para prevenir, remediar y sancionar la violencia intrafamiliar.*

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY No. 118 DE 2021 SENADO "Por la cual se establecen mecanismos adicionales para prevenir, remediar y sancionar la violencia intrafamiliar"**

**1. TRÁMITE DEL PROYECTO**

Este proyecto de ley fue radicado el 21 de julio de 2021 en la Secretaría del Senado de la República por las Honorables Senadoras y Senadores: Esperanza Andrade Serrano, Nora María García Burgos, Myriam Alicia Paredes Aguirre, Soledad Tamayo Tamayo, María del Rosario Guerra de la Espriella, María Fernanda Cabal Molina, Efraín José Cepeda Sarabia, Eduardo Emilio Pacheco Cuervo, John Milton Rodríguez González, Milla Patricia Romero Soto, Miguel Ángel Barreto, Ruby Helena Chagui Spath, Amanda Rocío González Rodríguez, Edgar Enrique Palacio Mizrahi, Javier Mauricio Delgado Martínez; y por los Honorables Representantes: Adriana Magali Matiz Vargas, Buenaventura León León, José Gustavo Padilla Orozco, Armando Zabarain D'arce, Juan Carlos Rivera Peña, Alfredo Ape Cuello Baute, Germán Alcides Blanco, Felipe Andres Muñoz, Margarita María Restrepo, Karen Violette Cure Corcione, Jezmi Lizeth Barraza Aarut y Emeterio José Montes De Castro.

El número que le correspondió a este proyecto de ley fue el 118 de 2021 Senado y fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 1021 de 2021. De acuerdo con la Ley 3 de 1992, es la Comisión Primera del Senado competente para conocer de la materia de este proyecto de ley. La mesa directiva de dicha corporación, mediante acta MD-08 ha tenido a bien designarme como ponente para el primer debate.

De igual forma, el 31 de agosto de 2021, la Mesa Directiva deja constancia que envió esta iniciativa al Consejo de Política Criminal, el 23 de agosto de 2021, con el fin que éste rinda concepto sobre la iniciativa en mención y para dar cumplimiento al pronunciamiento de la Corte Constitucional en sentencia T-762 de 2015: 2. ORDENAR al Congreso de la República que, dentro del ámbito de sus competencias y respetando su libertad de configuración del derecho, de aplicación a lo dispuesto en los artículos 3º, numeral 6º, y 18 del Decreto 2055 de 2014, en el sentido de contar con el concepto previo del Comité Técnico Científico del Consejo Superior de Política Criminal, para iniciar el trámite de proyectos de ley o actos legislativos que incidan en la política criminal y en el funcionamiento del Sistema de Justicia Penal.

**2. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY**

De acuerdo con los autores, este proyecto tiene como objetivo brindar un mecanismo adicional de reproche para quienes incurran en conductas que constituyen hechos de violencia intrafamiliar, teniendo en cuenta su alta incidencia en el país, sus consecuencias en el entorno familiar, y la falta de garantías de los derechos de las víctimas. Con esa finalidad, se utilizará el

Registro Nacional de Medidas Correctivas [RNMC] previsto en el artículo 184 de la Ley 1801 de 2016 "Por medio de la cual se expide el código de seguridad y convivencia ciudadana", en el que se registrará el incumplimiento por parte del agresor (sic) de las medidas de protección en casos de violencia intrafamiliar (proyecto de ley 118 de 2021 Senado, Art. 1º).

En consecuencia, en el RNMC se registrará:

- la identificación del agresor (sic)
- la medida de protección decretada
- la sanción o sanciones impuesta(s) por el incumplimiento de las medidas de protección
- el estado del cumplimiento de la sanción

Además, se dispone que el agresor (sic) sancionado estará sujeto a las consecuencias descritas en el artículo 183 de la Ley 1801 de 2016 siempre y cuando incumpla las sanciones impuestas de acuerdo al artículo 7º de la Ley 294 de 1996 (proyecto de ley 118 de 2021 Senado, Art. 2).

En otras palabras, para cumplir las garantías constitucionales de acuerdo con el inciso 5º del artículo 42 de la Constitución Política de 1991 y dar un tratamiento integral a las diferentes modalidades de violencia en la familia, a efecto de asegurar a ésta su armonía y unidad, este proyecto adiciona los artículos 7A y 7B en la Ley 294 de 1996 "Por la cual se desarrolla el artículo 42 de la Constitución Política y se dictan normas para prevenir, remediar y sancionar la violencia intrafamiliar", así:

El título de proyecto de Ley No. 118 de 2021 Senado es: "Por la cual se establecen mecanismos adicionales para prevenir, remediar y sancionar la violencia intrafamiliar".

El proyecto consta de 3 artículos, a saber:

El artículo 1º. adiciona el artículo 7A a la Ley 294 de 1996; el artículo 2º. adiciona el artículo 7B a la misma ley y; el artículo 3º. dispone la vigencia. Veamos:

<b>Ley 294 de 1996, artículo 7º vigente</b>	<b>Proyecto de ley 118 de 2021 Senado [artículos nuevos: 7A y 7B]</b>
<b>ARTÍCULO 7º.</b> El incumplimiento de las medidas de protección dará lugar a las siguientes sanciones:	PROYECTO DE LEY NO. 118 DE 2021 SENADO Por la cual se establecen mecanismos adicionales para prevenir, remediar y sancionar la violencia intrafamiliar.
a) Por la primera vez, multa entre dos (2) y diez (10) salarios mínimos legales mensuales, convertibles en arresto, la cual debe consignarse dentro de los cinco (5) días siguientes a su imposición. La	EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

<p>Conversión en arresto se adoptará de plano mediante auto que sólo tendrá recursos de reposición, a razón de tres (3) días por cada salario mínimo;</p> <p>b) Si el incumplimiento de las medidas de protección se repitiere en el plazo de dos (2) años, la sanción será de arresto entre treinta (30) y cuarenta y cinco (45) días.</p> <p>En el caso de incumplimiento de medidas de protección impuestas por actos de violencia o maltrato que constituyeren delito o contravención, al agresor se le revocarán los beneficios de excarcelación y los subrogados penales de que estuviere gozando.</p>	<p>DECRETA:</p> <p><b>ARTÍCULO 1.</b> Adiciónese el artículo 7A a la Ley 294 de 1996, así:</p> <p>La autoridad que imponga alguna de las medidas de protección definitiva o sanciones por el incumplimiento a las mismas, deberá remitir dentro de los dos días siguientes a su ejecutoria a la entidad responsable del Registro Nacional de Medidas Correctivas copia de la decisión, para que esta realice la respectiva anotación dentro de los dos días siguientes a su recepción.</p> <p>En el Registro Nacional de Medidas Correctivas deberá registrarse la identificación de la persona, la medida de protección decretada, su terminación, la sanción por incumplimiento de la medida de protección y el estado de cumplimiento de esta última.</p> <p>Decretada la terminación de la medida de protección o cumplida la sanción por su incumplimiento, las autoridades competentes procederán de acuerdo con lo consagrado en el inciso segundo de este artículo.</p> <p><b>ARTÍCULO 2.</b> Adiciónese a la Ley 294 de 1996 el artículo 7B, del siguiente tenor:</p> <p>Mientras la persona no satisfaga las sanciones impuestas por el incumplimiento de las medidas de protección de acuerdo con la presente ley, estará sometida a las consecuencias del artículo 183 de la Ley 1801 de 2016.</p> <p><b>ARTÍCULO 3.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación.</p>
--	--

Así mismo, el proyecto de ley 118 de 2021 Senado, propone en el artículo 2º que: mientras la persona no satisfaga las sanciones impuestas por el incumplimiento de las medidas de protección de acuerdo con la presente ley, estará sometida a las consecuencias del artículo 183 de la Ley 1801

de 2016 "Por medio de la cual se expide el código de seguridad y convivencia ciudadana", el cual, para mayor ilustración se transcribe a continuación:

**ARTÍCULO 183. CONSECUENCIAS POR EL NO PAGO DE MULTAS.** Si transcurridos seis meses desde la fecha de imposición de la multa, esta no ha sido pagada con sus debidos intereses, hasta tanto no se ponga al día, la persona no podrá:

1. Obtener o renovar permiso de tenencia o porte de armas.
2. Ser nombrado o ascendido en cargo público.
3. Ingresar a las escuelas de formación de la Fuerza Pública.
4. Contratar o renovar contrato con cualquier entidad del Estado.
5. Obtener o renovar el registro mercantil en las cámaras de comercio.

Las autoridades responsables de adelantar los trámites establecidos en el presente artículo deberán verificar que la persona que solicita el trámite se encuentra al día en el pago de las multas establecidas en el presente Código. Los servidores públicos que omitan esta verificación incurrirán en falta grave y a los que no ostenten esta calidad se les aplicará la multa tipo 4.

**PARÁGRAFO.** El cobro coactivo de que trata la presente ley se regulará por lo dispuesto en el artículo 100, numeral 2 de la Ley 1437 de 2011.

En suma, el proyecto utiliza mecanismos complementarios a los ya disponibles en el ordenamiento jurídico con la finalidad de prevenir, erradicar y sancionar la violencia intrafamiliar.

**3. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO**

La violencia intrafamiliar, también llamada violencia doméstica o violencia familiar, se manifiesta en varias prácticas que incluyen violencia física y psicológica, hasta el abandono, con la capacidad de ocasionar daño a otro (Fernández, A. G. R., 2019). Dentro de los tipos de violencia, la Organización Mundial de la Salud [OMS] (2014) destaca que la violencia intrafamiliar es la que "ocurre entre miembros de una familia, en la pareja, entre amigos, conocidos y desconocidos, y que incluye el maltrato infantil, la violencia juvenil, la violencia en la pareja, la violencia sexual y el maltrato de las personas mayores". Estas situaciones no solo se presentan en las relaciones de pareja, sino que son variadas y también hay violencia contra los niños, niñas y adolescentes, los ancianos y, en general, en relación con las relaciones de poder ya establecidas en cada familia.

El fenómeno de la violencia intrafamiliar está presente en varios países, por lo que los estados han considerado necesario promulgar leyes sobre violencia intrafamiliar (Rettberg, A. 2020). La cultura, las costumbres, las tensiones del mundo cambiante y evolutivo favorecen abiertamente el entorno para el desarrollo de este tipo de conductas agresivas en la familia, de igual manera, es en la familia donde se desarrollan las relaciones de poder que vulneran los derechos de las mujeres, las niñas y los niños. Adicionalmente, las restricciones impuestas por la pandemia COVID-19 han provocado cambios en la dinámica familiar, ocupacional y social en general, pues, por las nuevas formas de convivencia, nuevos roles y desafíos, han surgido nuevas formas de violencia intrafamiliar que no existían antes de la crisis de salud (ONU Mujeres, 2020). Desde una perspectiva psicosocial, este aumento de la violencia presenta un nuevo desafío para el Estado colombiano y las organizaciones internacionales que promueven y defienden los Derechos Humanos, que han tenido que generar políticas públicas en esta materia.

La violencia intrafamiliar y de género continúan presentando cifras alarmantes en los países del continente americano. Al respecto, la llamada ONU Mujeres (2017) señala que alrededor del 35% de las mujeres en todo el mundo han sido víctimas de violencia y acoso. Sin embargo, y en proporciones variables, los datos no se notifican debido a la falta de denuncias de violencia, abuso y agresión sexual. Lo anterior, es preocupante, pues el acto violento es, en su mayor parte, perpetrado por la pareja sentimental. Se estima que de las 87.000 mujeres asesinadas en todo el mundo en 2017, más de la mitad (50.000; 58 por ciento) fueron asesinadas por sus parejas o familiares" (ONU Mujeres, 2017). En Colombia, de los 65.736 casos notificados en 2018, 50.120 fueron mujeres y 15.616 fueron hombres (Instituto Nacional de Medicina Legal, 2018). En 2018, se registraron alrededor de 3.250 feminicidios en Latinoamérica y el Caribe.

Los datos mencionados siguen siendo alarmantes en 2020 como resultado de la aparición del COVID-19 y la necesidad del aislamiento a través de la cuarentena en varios países de la región, mostrando un aumento en más del 50% en las denuncias relacionadas con la agresión sexual, violencia intrafamiliar y violencia de género en países como Bolivia, Colombia y Brasil (ONU mujeres, 2020). Por su parte, la Oficina de las Naciones Unidas para el Control del Delito [UNODC] (2019) en la Encuesta Global de Homicidios de 2019, afirma que 137 mujeres son asesinadas diariamente por miembros de sus propias familias, calcula lo siguiente:

De las 87.000 mujeres que fueron asesinadas intencionalmente en todo el mundo en 2017, más de la mitad (50.000) murieron a causa de sus familiares o parejas íntimas. Más de un tercio (30.000) de las mujeres asesinadas a propósito en 2017 murieron a causa de su pareja íntima o pareja anterior.

Desde 1996 se adoptó la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Eliminar la Violencia contra la Mujer "Convención de Belém do Pará" (1994). Colombia hizo parte de esta y por ello introdujo una protección especial para la mujer. Esta convención estableció que las mujeres tienen derecho a una vida libre de violencia y que goza de todos los derechos y garantías que brinda el Estado colombiano, entendiendo la violencia de género como todo acto o

comportamiento por razón de género que cause la muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o emocional en la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado. De conformidad con el párrafo c) del artículo 7 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Eliminar la Violencia contra la Mujer, los Estados se han comprometido a tomar medidas apropiadas e inmediatas, cuyas disposiciones penales, civiles y administrativas necesarias para revertir y erradicar este problema de agresión contra la mujer podrán incorporarse en cualquier legislación interna. Del mismo artículo se menciona el deber de tomar medidas que modifiquen las leyes que mantienen la tolerancia a la violencia contra la mujer.

El Instituto Nacional de Medicina Legal (2015) establece que la violencia intrafamiliar es un problema multicausal asociado con varios factores sociales, económicos, políticos, culturales y comunitarios en los cuales influyen otros como la edad, nivel socioeconómico, la situación laboral, el nivel de educación, el uso del alcohol, la adicción a las drogas y la historia familiar de la violencia. En particular, el comportamiento suele ser más gravoso si se presenta hacia una mujer o un menor.

La violencia intrafamiliar es la segunda causa principal de víctimas no mortales en Colombia. Según un boletín de julio de 2020 elaborado y publicado por el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses (Julio, 2020), del 100% de los eventos con lesiones no mortales, el 34,23% se deben a violencia intrafamiliar. Como es habitual, los datos del Instituto Nacional de Medicina Legal muestran que la mayoría de estos casos se cometen principalmente contra mujeres.

El comparativo entre los años 2020 y 2021, en el periodo comprendido entre los meses de enero y julio (Tabla 1), muestra que la violencia intrafamiliar fue la segunda causa principal de víctimas no mortales en Colombia; del 100% de los eventos con lesiones no fatales, el 32,83% se debieron a la violencia intrafamiliar, según el boletín de julio de 2021 elaborado y publicado por el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses (Julio, 2021).

Lesiones No fatales según contexto y sexo. Colombia, comparativo años 2020 y 2021 (enero a julio)

Contexto de violencia	2020*			2021*		
	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total
Violencia interpersonal	23.634	11.692	35.326	23.270	10.362	33.632
Violencia intrafamiliar	6.526	21.879	28.405	5.961	20.859	26.820
Lesiones en eventos de transporte	4.928	2.879	7.807	5.813	3.191	9.004
Exámenes médico legales por presunto delito sexual	1.556	8.912	10.468	1.528	9.899	11.427
Lesiones accidentales	488	285	773	511	263	774
<b>Total</b>	<b>37.332</b>	<b>48.647</b>	<b>85.979</b>	<b>37.083</b>	<b>44.604</b>	<b>81.687</b>

Tabla 1. Lesiones No fatales según contexto y sexo (tomado de Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Julio, 2021)

Por otra parte, el comparativo entre los años 2020 y 2021, en el periodo comprendido entre los meses de enero y julio (Tabla 2) del boletín de julio de 2021 elaborado y publicado por el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses (Julio, 2021), muestra que la violencia de pareja constituye

el principal contexto de violencia intrafamiliar con un 65,13% de los casos en Colombia. El segundo hecho de violencia familiar más frecuente corresponde a la violencia entre familiares (21,05%), seguido de la violencia contra niños, niñas y adolescentes (10,34%). Finalmente, la violencia contra el adulto mayor representa un 3,48% de los casos de violencia intrafamiliar.

Violencia Intrafamiliar según contexto y sexo. Colombia, comparativo años 2020 y 2021 (enero a julio)

Contexto de violencia	2020*			2021*		
	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total
Violencia contra niños, niñas y adolescentes	1.429	1.585	3.014	1.292	1.462	2.754
Violencia contra el adulto mayor	411	471	882	438	495	933
Violencia de pareja	2.561	15.960	18.521	2.229	15.239	17.468
Violencia entre otros familiares	2.128	3.863	5.991	2.002	3.643	5.645
<b>Total</b>	<b>6.526</b>	<b>21.879</b>	<b>28.405</b>	<b>5.961</b>	<b>20.859</b>	<b>26.820</b>

Tabla 2. Violencia intrafamiliar según contexto y sexo (tomado de Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Julio, 2021)

3.1 FUNDAMENTOS NORMATIVOS Y JURISPRUDENCIALES

La Constitución Política de 1991 (art. 42) establece que la familia es el núcleo fundamental de la sociedad y que tanto el Estado como la sociedad deben garantizarle una protección integral. Las políticas públicas se han enfocado en este problema, pero las estrategias desarrolladas e implementadas se han visto ineficaces para comprender lo oculto bajo el fenómeno de la violencia y ofrecer vías alternativas de resolución de conflictos en la familia y en la sociedad. Las políticas públicas se caracterizan por el hecho de que apuntan a erradicar la violencia como solución a este problema social (Baena, G. et al 2020).

En Colombia existen normas específicas para la protección de la mujer basadas en el Estado Social de Derecho lo que significa la protección de los derechos humanos y la transición a un sistema normativo basado en la Declaración Universal de Derechos Humanos. Así lo evidencia: a) el artículo 43 de la constitución política, según el cual "mujeres y hombres tienen iguales derechos y oportunidades, b) la legislación colombiana también establece que las mujeres no deben ser objeto de discriminación alguna, c) que durante el embarazo y después durante el parto, disfruta de un apoyo y protección especiales del Estado y recibe subsidios de alimentos del estado si está desempleada o indefensa en ese momento; d) el deber del Estado de brindar un apoyo especial a la mujer, cabeza de familia" (Abella, M. C., et al 2017).

Sobre la protección especial de la niñez, la Corte Constitucional de Colombia (Sentencia T-068/11, 2011) se pronunció sobre su protección en el derecho internacional como la principal garantía constitucional consagrada en el bloque de constitucionalidad, y destaca que la niñez ha sido el centro de atención de los Estados y organismos internacionales en diversos documentos del derecho internacional. Su especial protección frente a la familia, la sociedad y el Estado por su falta de madurez y la consiguiente vulnerabilidad o indefensión, por eso es imperiosa la

necesidad de garantizarles un proceso educativo o de desarrollo en condiciones adecuadas porque ellos representan el futuro de los pueblos.

Existen cuatro leyes que son centrales para la intervención de la violencia intrafamiliar:

**Ley 1257 de 2008:** Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman el Código Penal y el de Procedimiento Penal.

**Ley 294 de 1996 (Ley de Violencia Intrafamiliar) (modificada por la Ley 575 de 2000):** Por la cual se desarrolla el artículo 42 de la Constitución Política y se dictan normas para prevenir, remediar y sancionar la violencia intrafamiliar.

Resulta importante destacar que el artículo 3 de la Ley 294 de 2006 considera que todas las formas de violencia intrafamiliar son "... destructivas para su armonía y unidad y, por lo tanto, prevenibles, corregidas y sancionadas por las autoridades públicas". Por este motivo, prevalecen las sanciones penales y administrativas. Adicionalmente, un vistazo al artículo 4 de la misma ley confirma lo anterior: toda persona que, en el contexto de una familia, sea víctima de daño físico o psíquico, amenaza, agravio, ofensa o cualquier otra forma de agresión por parte de otro miembro del grupo familiar, podrá, sin perjuicio de las denuncias penales a que hubiere lugar, pedir al juez de familia o promiscuo de familia, promiscuo municipal o civil municipal, si faltare el de familia, una medida de protección inmediata que ponga fin a la violencia, maltrato o agresión o evite que ésta se realice cuando fuere inminente. El carácter punitivo de la Ley 294 de 1996 también se refleja en los artículos 22 a 27 del título V (Delitos contra la armonía y la unidad de la familia), que supone la privación de la libertad del agresor entre 6 meses a 2 años años, dependiendo de la gravedad de la violencia. Esta característica también se refleja en la Ley 599 de 2000, artículos 229 y 230 (Código Penal de Colombia).

**Ley 1542 de 2012:** Por la cual se reforma el artículo 74 de la Ley 906 de 2004, Código de Procedimiento Penal. Esta ley prescribe la exclusión de la naturaleza de la acusación y representación de los delitos de violencia intrafamiliar y ayudas no alimentarias previstos en los artículos 229 y 233 del Código Penal.

**Ley 2126 de 2021:** Por la cual se regula la creación, conformación y funcionamiento de las comisarías de familia, se establece el órgano rector y se dictan otras disposiciones. Esta ley otorga herramientas a las Comisarías de Familia para gestionar su diseño institucional y para facilitar, ampliar y garantizar el acceso a la justicia por medio de la atención especializada e interdisciplinaria, con el fin de prevenir, proteger, restablecer, reparar y garantizar los derechos de quienes estén en riesgo, sean o hayan sido víctimas de violencia por razones de género en el contexto familiar y víctimas de otras violencias en el contexto familiar.

**3.2 PLIEGO DE MODIFICACIONES:**

En el artículo 1° se propone las siguientes modificaciones:

- En lugar de la expresión: “deberá remitir dentro de los dos días siguientes a su ejecutoria a la entidad responsable”, la de: “hará uso”, refiriéndose al Registro Nacional de Medidas Correctivas en razón a que, en el segundo inciso del artículo 1° del Decreto 1284 de 2017, se establece que: “Corresponde a las autoridades departamentales, distritales y municipales inscribir en el Registro Nacional de Medidas Correctivas, aquellas aplicadas a las personas naturales y jurídicas, dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes a su imposición o del comparendo según sea el caso, así como los respectivos cumplimientos.” En ese sentido, para efectos de la presente iniciativa, el funcionario o autoridad realizará directamente la inscripción de la sanción en el respectivo registro.
- Eliminar la expresión: “copia de la decisión, para que esta realice” la respectiva anotación, por las razones expuestas en el párrafo anterior.
- Eliminar la expresión: “dentro de los dos días siguientes a su recepción” debido a que el Decreto 1284 de 2017 regula el término en 24 horas, como se explicó anteriormente.

En el segundo inciso del artículo 1° se propone:

- En lugar de la expresión “la persona”, la de “el agresor” como se refiere la Ley 294 de 1996 específicamente en los artículos 5° y 7°.
- Se prefiere, en el Registro Nacional de Medidas Correctivas, registrar: la identificación del agresor, las sanciones impuestas por el incumplimiento de las medidas de protección, el estado del cumplimiento de esas sanciones y su terminación, porque coinciden con el objeto del RNMCM. En ese sentido, no se registrarían las medidas de protección descritas en el artículo 5° de la Ley 294 de 1996.

En el tercer inciso, se mejora la redacción.

En el artículo 2° se propone las siguientes modificaciones:

- Para mejorar la redacción: en lugar de la expresión “la persona no satisfaga”, la de “el agresor no cumpla”, refiriéndose a las sanciones impuestas por el incumplimiento de las medidas de protección.

- Respecto de las sanciones impuestas por el incumplimiento de las medidas de protección, se aclara que estas sanciones son las que aparecen en el artículo 7° de la Ley 294 de 1996 y no en este proyecto de ley. Y, se mejora la redacción.

Texto original del proyecto de ley 118 de 2021 Senado	Modificaciones propuestas	Justificación
PROYECTO DE LEY NO. 118 DE 2021 SENADO Por la cual se establecen mecanismos adicionales para prevenir, remediar y sancionar la violencia intrafamiliar.  EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA  DECRETA:	PROYECTO DE LEY NO. 118 DE 2021 SENADO Por la cual se establecen mecanismos adicionales para prevenir, remediar y sancionar la violencia intrafamiliar.  EL CONGRESO DE COLOMBIA  DECRETA	En concordancia con lo dispuesto en el artículo 193 de la ley 5 de 1992 sobre los títulos de las leyes
ARTÍCULO 1. Adiciónese el artículo 7A a la Ley 294 de 1996, así:  La autoridad que imponga alguna de las medidas de protección definitiva o sanciones por el incumplimiento a las mismas, <del>deberá remitir dentro de los dos días siguientes a su ejecutoria a la entidad responsable</del> del Registro Nacional de Medidas Correctivas <del>copia de la decisión, para que esta realice</del> la respectiva anotación <del>dentro de los dos días siguientes a su recepción</del> .  En el Registro Nacional de Medidas Correctivas deberá registrarse la identificación de <del>la persona, la medida de protección decretada, su terminación, la sanción por incumplimiento de la medida de protección y el estado de cumplimiento de esta última</del> .  Decretada la terminación de la medida de protección o cumplida la sanción <del>por su incumplimiento</del> , las autoridades competentes procederán de acuerdo con	ARTÍCULO 1. Adiciónese el artículo 7A a la Ley 294 de 1996, así:  <u>Artículo 7A.</u> La autoridad que imponga alguna de las medidas de protección definitiva o sanciones por el incumplimiento a las mismas, <u>hará uso</u> del Registro Nacional de Medidas Correctivas para la respectiva inscripción.  En el Registro Nacional de Medidas Correctivas deberá registrarse la identificación <u>de el agresor, las sanciones impuestas por el incumplimiento de las medidas de protección, el estado del cumplimiento de esas sanciones y su terminación.</u>  Decretada la terminación de la medida de protección o cumplida la sanción <u>impuesta</u> , la autoridad competente	De acuerdo al artículo 1 del Decreto 1284 de 2017, corresponde a la misma autoridad realizar la inscripción.  Se prefiere registrar la sanción y no la medida de protección.  La Ley 294 de 1996 habla de “agresor”.  Se mejora la redacción

Lo consagrado en el inciso <del>segundo de este artículo</del> .	procederá de acuerdo con lo consagrado en el inciso <u>anterior</u> .	
ARTÍCULO 2. Adiciónese a la Ley 294 de 1996 el artículo 7B, del siguiente tenor:  Mientras <del>la persona no satisfaga</del> las sanciones impuestas por el incumplimiento de las medidas de protección de acuerdo <del>con la presente ley</del> , estará sometida a las consecuencias del artículo 183 de la Ley 1801 de 2016.	ARTÍCULO 2. Adiciónese a la Ley 294 de 1996 el artículo 7B, del siguiente tenor:  <u>Artículo 7B.</u> Mientras <u>el agresor no cumpla</u> las sanciones impuestas por el incumplimiento de las medidas de protección, de acuerdo <u>con el artículo 7° de la Ley 294 de 1996</u> , estará sometida a las consecuencias <u>por el no pago de multas, en los términos</u> del artículo 183 de la Ley 1801 de 2016.	Se mejora la redacción y se aclara que las medidas de protección se describen en el art. 7 de la Ley 294 de 1996.
ARTÍCULO 3. La presente ley rige a partir de su promulgación.		Sin modificaciones

**3.3 CONCLUSIONES**

En las últimas décadas, Colombia ha logrado avances significativos en el reconocimiento de la violencia intrafamiliar como un problema que debe abordarse desde distintos ángulos. Como puede verse en el marco regulatorio, se han integrado diferentes estrategias para la prevención y atención de la violencia intrafamiliar, sin embargo, cada vez se necesitan más esfuerzos que se enfoquen especialmente en las poblaciones más vulnerables.

Estado, academia y organizaciones de la sociedad civil enfrentan el desafío de adoptar estrategias integrales que fomenten la prevención, la conciencia ciudadana y la cultura, la educación, el acceso rápido y efectivo a la justicia, así como la protección, seguridad y atención integral de las víctimas de la violencia, para que en conjunto, puedan transformar verdaderamente las malas relaciones y hábitos violentos en relaciones más constructivas que permitan fortalecer las dinámicas de convivencia sanas.

La violencia intrafamiliar no puede continuar; se necesita urgentemente un consenso nacional para poner fin a todas las formas de violencia intrafamiliar, como lo expresó correctamente ACNUR (2018), “un Estado que no invierte en la protección y atención a la violencia contra las mujeres [y las otras víctimas de la violencia intrafamiliar] no tiene una oportunidad real de lograr un desarrollo sostenible y holístico de su sociedad y economía”. Igualmente, se requiere un mayor control y colaboración por parte de la sociedad civil para lograr un nivel anhelado de equidad y la máxima protección de los derechos efectivos de todos los integrantes de la familia.

Si bien la Ley 294 de 1996 ha representado una garantía inmediata, hoy se muestra insuficiente para combatir el fenómeno social de la violencia intrafamiliar; así pues, se requiere una regulación diferente y más efectiva para prevenir, remediar y sancionar ese flagelo, y con esa finalidad, se presenta esta iniciativa a consideración de los Honorables Senadores y Senadoras de la Comisión Primera Constitucional.

Creemos que nadie desea que se susciten temores de fracaso para la continuidad de todos los avances en la lucha contra la violencia en general, y particularmente en la violencia intrafamiliar y, sobre todo, la violación de los derechos de las mujeres, de las niñas y de los niños, que, se reitera, continúa siendo uno de los problemas más graves que aqueja a nuestra sociedad.

**4. IMPACTO FISCAL**

De conformidad con lo que establece el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, el presente proyecto de ley no genera impacto fiscal, toda vez que su implementación no demanda recursos diferentes a los que están contemplados en los distintos presupuestos de las entidades responsables, como quiera que se trata de articular instrumentos de gestión pública.

**5. CONFLICTO DE INTERESES**

Teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992 y se dictan otras disposiciones, que modifica el artículo 291 de la Ley 5 de 1992, en la que se estableció que el autor del proyecto y el ponente presentarán en la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, se considera que el presente proyecto de ley no genera conflictos de interés en atención a que se trata de un proyecto que no genera un beneficio particular, actual y directo a los congresistas, de conformidad con lo establecido en el artículo 1 de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019; sino que, por el contrario, se trata de una modificación de una ley ordinaria para su adecuada implementación.

De igual manera, el Consejo de Estado (Radicado No. 11001-03-15-000-2015-01333-00(PI), 2016) determinó que “No cualquier interés configura la causal de pérdida de investidura, 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 concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles”

#### PROPOSICIÓN

En virtud de las consideraciones expuestas, solicito respetuosamente a la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, dar primer debate al proyecto de ley No. 118 de 2021 Senado “por la cual se establecen mecanismos adicionales para prevenir, remediar y sancionar la violencia intrafamiliar”, de acuerdo al pliego de modificaciones propuesto.

De los Honorables Congresistas,

  
**SOLEDAD TAMAYO TAMAYO**  
 Señadora de la República

TEXTO PROPUESTO A LA COMISIÓN PRIMERA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA  
 PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY No. 118 DE 2021 SENADO  
 “Por la cual se establecen mecanismos adicionales para prevenir, remediar y sancionar la  
 violencia intrafamiliar”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

**ARTÍCULO 1.** Adiciónese el artículo 7A a la Ley 294 de 1996, así:

**Artículo 7A.** La autoridad que imponga alguna de las medidas de protección definitiva o sanciones por el incumplimiento a las mismas, hará uso del Registro Nacional de Medidas Correctivas para la respectiva inscripción.

En el Registro Nacional de Medidas Correctivas deberá registrarse la identificación del agresor, las sanciones impuestas por el incumplimiento de las medidas de protección, el estado del cumplimiento de esas sanciones y su terminación.

Decretada la terminación de la medida de protección o cumplida la sanción impuesta, la autoridad competente procederá de acuerdo con lo consagrado en el inciso anterior.

**ARTÍCULO 2.** Adiciónese a la Ley 294 de 1996 el artículo 7B, del siguiente tenor:

**Artículo 7B.** Mientras el agresor no cumpla las sanciones impuestas por el incumplimiento de las medidas de protección, de acuerdo con el artículo 7° de la Ley 294 de 1996, estará sometido a las consecuencias por el no pago de multas, en los términos del artículo 183 de la Ley 1801 de 2016.

**ARTÍCULO 3.** La presente ley rige a partir de su promulgación.

Atentamente,

  
**SOLEDAD TAMAYO TAMAYO**  
 Señadora de la República

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abella, M. C., del Pilar Ahumada, M., Oviedo, M., Ramos, L. M., & Torres, K. (2017). La violencia intrafamiliar en Colombia, leyes de protección, ruta de atención y motivaciones de abandono del proceso judicial. *Revista Navarra Jurídica*, 1(1), 6-25.
- Baena-Vallejo, G. A., Carmona-Olivero, J. G., & Rengifo-Arias, C. G. (2020). Propuesta de intervención sobre la violencia intrafamiliar: abordaje de acuerdo con la función y sentido del fenómeno violento presente en la dinámica familiar. *Estudios de Psicología (Campinas)*, 37.
- Constitución Política de Colombia. (1991). Bogotá, Colombia.
- Convención de Belém do Pará (1994). Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer. Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belém do Pará”. Disponible en: [https://www.unicef.org/argentina/spanish/ar\\_insumos\\_ConvencionBelem.pdf](https://www.unicef.org/argentina/spanish/ar_insumos_ConvencionBelem.pdf) [20/02/2017].
- Corte Constitucional (2011). Sentencia T-068/11, 2011. Bogotá: Corte Constitucional. [MP Juan Carlos Henao Pérez].
- Fernández, A. G. R. (2019). VIOLENCIA INTRAFAMILIAR Y COLECTIVOS ESPECIALMENTE VULNERABLES: MENORES Y ANCIANOS. APUNTES DESDE UN ENFOQUE INTERDISCIPLINAR. *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*, (19).
- Instituto Nacional de Medicina Legal (2015). Medicina Legal. Recuperado el 17 de 09 de 2021, de Medicina Legal: [http://www.medicinalegal.gov.co/do\\_cuments/10180/33850/9+Violenciaintrafamiliar.pdf](http://www.medicinalegal.gov.co/do_cuments/10180/33850/9+Violenciaintrafamiliar.pdf)/10708fa9-efb1-4904-a9e6-36377ca8a912
- Instituto Nacional de Medicina Legal (2018). Medicina Legal. Recuperado el 17 de 09 de 2021, de Medicina Legal: [http://www.medicinalegal.gov.co/do\\_cuments/10180/33850/9+Violenciaintrafamiliar.pdf](http://www.medicinalegal.gov.co/do_cuments/10180/33850/9+Violenciaintrafamiliar.pdf)/10708fa9-efb1-4904-a9e6-36377ca8a912
- Instituto Nacional de Medicina Legal. (Julio, 2020). Boletín Estadístico Semanal. Subdirección de Servicios Forenses Centro de Referencia Nacional sobre violencia. Colombia
- Instituto Nacional de Medicina Legal. (Julio, 2021). Boletín Estadístico Semanal. Subdirección de Servicios Forenses Centro de Referencia Nacional sobre violencia. Colombia
- Ley 1257 de 2008. Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman el Código Penal y el de Procedimiento Penal. 4 de diciembre de 2008. DO No. 47.193
- Ley 1542 de 2012. Por la cual se reforma el artículo 74 de la Ley 906 de 2004, Código de Procedimiento Penal. 5 de julio de 2012. DO No. 48.482
- Ley 2126 de 2021. Por la cual se regula la creación, conformación y funcionamiento de las comisarías de familia, se establece el órgano rector y se dictan otras disposiciones. 5 de agosto de 2021. DO No. 51.756
- Ley 294 de 1996. Por la cual se desarrolla el artículo 42 de la Constitución Política y se dictan normas para prevenir, remediar y sancionar la violencia intrafamiliar. 22 de Julio de 1996. DO No. 42.836
- ONU Mujeres. (2020, Mayo) Impacto de COVID-19 en la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe. [Online]. <https://www.igualdadgenero.gob.ec/wpcontent/uploads/2020/05/COVID19enlaVCM.pdf>
- ONU Mujeres. (2017). Hechos y cifras: Acabar con la violencia contra mujeres y niñas. Recuperado de <http://www.unwomen.org/es/what-we-do/ending-violence-against-women/facts-and-figures>
- Rettberg, A. (2020). Violencia en América Latina hoy: manifestaciones e impactos. *Revista de Estudios Sociales*, (73), 2-17.
- Consejo de Estado, Sala Contenciosa Administrativa. (9 de Noviembre de 2016). Sentencia n° 11001-03-15-000-2015-01333-00. [MP Ramiro Pazos Guerrero]
- United Nations Office on Drugs and Crime. (2019) Global Study on Homicide. Recuperado de [https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/gsh/Booklet\\_5.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/gsh/Booklet_5.pdf)
- Organización Mundial de la Salud [OMS]. (World Health Organization [who]). (2014) Global Status Report on Violence Prevention. who, Washington, ee. uu. Recuperado de: [https://oig.cepal.org/sites/default/files/informe\\_sobre\\_la\\_situacion\\_mundial\\_de\\_la\\_prevenccion\\_de\\_la\\_violencia.pdf](https://oig.cepal.org/sites/default/files/informe_sobre_la_situacion_mundial_de_la_prevenccion_de_la_violencia.pdf)

## INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 137 DE 2021 SENADO

*por medio del cual se otorga la libertad a mujeres en detención preventiva relacionadas con delitos de drogas y se establecen otras disposiciones.*

El informe de ponencia a continuación está organizado en las siguientes partes:

1. ANTECEDENTES DEL PROYECTO.
2. OBJETO DEL PROYECTO.
3. PROBLEMÁTICA PARA RESOLVER.
4. CONTEXTO NORMATIVO.
5. IMPEDIMENTOS.
6. PROPOSICIÓN.

### 1. ANTECEDENTES DEL PROYECTO.

El proyecto fue radicado por los congresistas Jairo Reinaldo Cala Suárez, Carlos Alberto Carreño Marín, Luis Alberto Albán Urbano, Omar de Jesús Restrepo Correa, Pablo Catatumbo, Criselda Lobo, Iván Marulanda Gómez, Julián Gallo Cubillos, en el marco del desarrollo de una nueva política criminal y penitenciaria, con un contenido humanista y que atienda las necesidades de poblaciones históricamente excluidas y marcadas por la pobreza y la falta de oportunidades tales como las mujeres.

### 2. OBJETO DEL PROYECTO

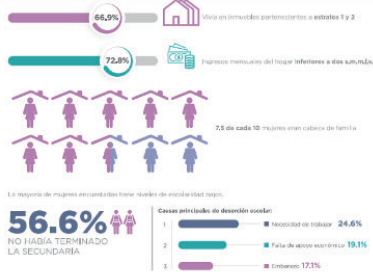
El proyecto tiene por objeto conceder la libertad a mujeres gestantes, cuidadoras y proveedoras de personas a su cargo en detención preventiva sindicadas por delitos establecidos en los artículos 375 y 376 del Código Penal Ley 599 de 2000 y establecer acciones afirmativas en política criminal y penitenciaria, sin perjuicio de lo establecido en la Ley 750 de 2002, en el numeral 5 del artículo 314 de la Ley 906 de 2004 y demás normas concordantes que le sean aplicables.

### 3. PROBLEMÁTICA PARA RESOLVER

De acuerdo con un estudio realizado por la Cruz Roja en el 2018, que indagó acerca de las condiciones de las mujeres privadas de la libertad en siete centros de reclusión, se hallaron las siguientes cifras:

Entre 1991 y 2018 en Colombia, la tasa de mujeres en prisión por 100.000 habitantes aumentó más de tres veces, pasando de 9.9 en 1991 a 31.5 en junio de 2018.

Según la investigación, la mayoría de las mujeres que se encuentran privadas de la libertad: se encuentran en edad productiva y reproductiva, se identifican como heterosexuales, son solteras y pertenecen a estratos socioeconómicos bajos. El 75 % de las mujeres son madres cabeza de hogar.

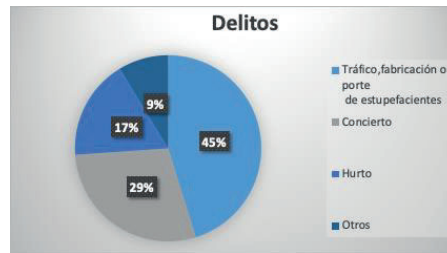


<sup>1</sup>Cruz Roja (2019)

Frente al contexto familiar de las p.p.l (personas privadas de la libertad), el estudio arrojó como constante situaciones de pobreza, violencia intrafamiliar, bajos niveles de escolaridad entre otros. El 48 % de las mujeres entrevistadas reportó haber sido víctima de violencia física antes de captura.

Frente a la comisión de los delitos cometidos por las mujeres, lo siguiente:

<sup>1</sup> Informe Cruz Roja (2019) <https://www.icrc.org/es/document/informe-carceles-y-mujeres-en-colombia>



<sup>2</sup>Elaboración propia

Para el caso del porte, la principal sustancia que portaban o traficaban era la marihuana, y los ingresos mensuales de un alto porcentaje eran inferiores a \$1.000.000. En la cadena del tráfico de drogas, su posición más frecuente es la de vendedora o distribuidora minorista, ellas usualmente forman parte de los eslabones débiles y fácilmente sustituibles de la cadena.

Según respuesta oficiada a mi oficina con fecha del 17 de Marzo de 2021, el mayor número de sentencias condenatorias que afrontan las mujeres están relacionadas con los denominados delitos de pobreza, ya que para el caso del hurto alcanza los 730 casos y los delitos relacionados con el tráfico, fabricación o porte de estupefacientes alcanzaba los 4075 casos.<sup>3</sup>

Debemos anotar que frente al uso de la violencia para la comisión de los delitos, es evidente que en el caso de los cometidos por mujeres es mucho menor, de acuerdo con el Inpec, la concurrencia de hurto-homicidio era de 36 casos para mujeres y 503 para los hombres.

El estudio revelado por la Cruz Roja, así como el último informe presentado por la Comisión de Derechos Humanos del Senado de la República evidencian la compleja situación carcelaria que vive el país: situaciones como el hacinamiento, la violación a los derechos fundamentales, el fallido proceso de resocialización, entre otros, son

<sup>2</sup> Tabla de elaboración propia con base en los datos suministrados por la Cruz Roja.  
<sup>3</sup> Respuesta dirigida a la oficina del Senador Julián Gallo con fecha del 17 de marzo de 2021, tras solicitud de información acerca de la situación carcelaria y penitenciaria que vive el país.

la constante en los centros penitenciarios en Colombia. Esta situación es mucho más compleja para el caso de las mujeres.

Frente a la situación de las mujeres en cautiverio:

- Para agosto de 2018, 67 niños menores vivían en los centros penitenciarios del país.
- El 67,5 de las mujeres que han estado en prisión al menos una vez en su vida indicó que las habilidades que adquirieron en su anterior detención no les fueron útiles en su vida, para encontrar trabajo o para conseguir recursos económicos.
- El 85% de las mujeres encuestadas son madres y tienen en promedio 2.7 hijos.
- El 46 % de ellas tiene hijos menores de 7 años.
- El 73, 4 de las mujeres vivían con sus hijos antes de la prisión.
- El 54 % de las mujeres eran las cuidadoras principales de sus hijos antes de ser privadas de la libertad.

3.1 Población total privada de la libertad

INFORMACIÓN INTRAMURAL			
CAPACIDAD	82.326		
POBLACIÓN	97.311		
	HOMBRES	MUJERES	TOTAL
CONDENADOS	68.460	4.754	73.214
SINDICADOS	21.211	2.112	23.323
EN ACTUALIZACIÓN	717	67	774
POBLACIÓN	90.388	6.923	97.311
SOBREPOBLACIÓN	14.985		
HACINAMIENTO	18,2%		
CANT. DE ESTABLECIMIENTOS EN HACINAMIENTO			
	34	38	65

<sup>4</sup>Fuente Inpec

<sup>4</sup> Gráfica tomada de la página oficial del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, con cifras actualizadas al 15 de septiembre de 2021 [http://190.25.112.18:8080/jasperserver-pro/flow.html?\\_flowId=dashboardRuntimeFlow&dashboardResource=/public/DEV/dashboards/Dash\\_Poblacion\\_Intramural&\\_username=inpec\\_user&\\_password=inpec](http://190.25.112.18:8080/jasperserver-pro/flow.html?_flowId=dashboardRuntimeFlow&dashboardResource=/public/DEV/dashboards/Dash_Poblacion_Intramural&_username=inpec_user&_password=inpec)

3.2 Situación jurídica de las mujeres privadas de la libertad.



<sup>5</sup>Fuente Inpec.

4. CONTEXTO NORMATIVO

Tal como se señala en el documento original del proyecto, el punto de partida para analizar la situación de las mujeres privadas de la libertad es la declaratoria del estado de cosas inconstitucionales que a través de sentencias como la T-153 de 1998, T- 388 de 2013 y la T- 762 de 2015 han evidenciado las sistemáticas vulneraciones a los derechos de las personas privadas de la libertad.

De acuerdo con el observatorio de política criminal, esta declaratoria tiene un impacto altísimo ya que evidencia la responsabilidad del Estado en este conjunto de hechos y es mucho más grave si se tiene en cuenta que ha sido el único en declararse en dos ocasiones y ratificarse en el 2016, mucho más cuando se trata de personas que son sujetos de especial protección.<sup>6</sup>

Otro elemento que debe señalarse es la reciente aprobación del proyecto de Ley 093 Senado que concede un conjunto de beneficios a las mujeres condenadas por

<sup>5</sup> [http://190.25.112.18:8080/jasperserver-pro/dashboard/viewer.html?&j\\_username=inpec\\_user&j\\_password=inpec#/public/Intramural\\_Mujeres/Dashboards/Intramural\\_Mujeres\\_Nacional](http://190.25.112.18:8080/jasperserver-pro/dashboard/viewer.html?&j_username=inpec_user&j_password=inpec#/public/Intramural_Mujeres/Dashboards/Intramural_Mujeres_Nacional)

<sup>6</sup> "Mirada al estado de cosas institucional del sistema penitenciario y carcelario en Colombia. <http://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/documento/cosas%20institucional.pdf>

los mismos delitos que contempla este proyecto y que permite que la pena sea redimida a través de servicio social y comunitario.

#### 5. CONFLICTO DE INTERESES

Conforme al artículo 3 de la ley 2003 de 2019, que modificó el artículo 291 de la ley 5 de 1992, en el que se estableció que el autor del proyecto y el ponente presentarán en la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, se considera que el presente proyecto de ley, en principio, no genera conflictos de interés en atención a que se no genera un beneficio particular, actual y directo a los congresistas, de conformidad con lo establecido en el artículo 1 de la Ley 2003 de 19 de noviembre de 2019; sino que, por el contrario, se trata de una modificación de normas de carácter general, salvo que en su contra estén cursando procesos por los tipos penales acá caracterizados

#### 6. PROPOSICIÓN

Considerando los argumentos expuestos y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5 de 1992, presento ponencia favorable y, en consecuencia, solicito a los miembros de la Comisión Primera del Senado de la República, dar primer debate de acuerdo al articulado original del Proyecto.

Atentamente,



**JULIÁN GALLO CUBILLOS**  
Senador Ponente

## INFORME DE PONENCIA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 155 DE 2021 SENADO

*por medio de la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los cien (100) años de fundación del municipio de La Dorada en el Departamento de Caldas, rinde público homenaje a sus habitantes y se dictan otras disposiciones.*

#### OBJETO DEL PROYECTO.

El objeto de esta ley es vincular a la nación en la conmemoración del primer centenario de fundación del municipio de la dorada en el Departamento de Caldas, resaltando la honradez, el ánimo de trabajar de su gente y el desarrollo socioeconómico del país y la región.

#### MARCO NORMATIVO.

La presente iniciativa toma como base los siguientes fundamentos legales y constitucionales:

Los artículos 150, 154, 334, 341 y 359, superiores, se refieren a la competencia por parte del Congreso de la República de interpretar, reformar y derogar las leyes; a la facultad que tienen los miembros de las Cámaras Legislativas de presentar proyectos de ley y/o de acto legislativo; lo concerniente a la dirección de la economía por parte del Estado; la obligación del Gobierno nacional en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo; y la prohibición constitucional de que no habrá rentas nacionales de destinación específica, con excepción de las contempladas en el numeral 3 del artículo 359 Constitucional. La Ley 5ª de 1992 (Reglamento Interno del Congreso) dispone en su artículo 140, que la iniciativa legislativa puede tener su origen en las Cámaras Legislativas, y en tal sentido, el mandato legal, dice:

"Artículo 140. Iniciativa Legislativa. Pueden presentar proyectos de ley: I. Los Senadores y Representantes a la Cámara individualmente y a través de las bancadas." Una vez analizado el marco constitucional y legal de la iniciativa parlamentaria, se llega a la conclusión de que este Proyecto de Ley, se encuentra enmarcado dentro del ámbito de la Constitución y legal; el Congreso de la República no invade órbitas ni competencias de otras Ramas del Poder Público, en especial las que le corresponden al Ejecutivo en cabeza del Gobierno nacional, con la única salvedad de que se debe tener en cuenta lo establecido en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003.

En cuanto al análisis jurisprudencial relacionado con la iniciativa del Congreso en el gasto, la Corte Constitucional mediante Sentencia C-441 de 2009, respecto a la iniciativa que tienen los Congresistas, ha manifestado: "INICIATIVA LEGISLATIVA EN MATERIA DE GASTO PÚBLICO. La jurisprudencia ha indicado que tanto el Congreso de la República como el Gobierno nacional poseen iniciativa en materia de gasto público. El Congreso está facultado para presentar proyectos que comporten gasto público, pero la inclusión de las partidas presupuestales en el presupuesto de gastos es facultad exclusiva del Gobierno. También ha indicado que el legislador puede autorizar al Gobierno nacional para realizar obras en las entidades territoriales, siempre y cuando en las normas respectivas se establezca que el desembolso procede a través del sistema de cofinanciación".

La Corte Constitucional mediante Sentencia C-343 de 1995, respecto a la iniciativa que tienen los Congresistas, ha manifestado: "La iniciativa parlamentaria para presentar proyectos de ley que decreten gasto público, no conlleva la modificación o adición del presupuesto general de la Nación. Simplemente esas leyes servirán de título para que posteriormente, a iniciativa del Gobierno, se incluyan en la ley anual del presupuesto las partidas necesarias para atender esos gastos".

El alcalde, César Arturo Alzate, ha expresado que es un momento crucial

para una población que cumplirá 100 años de fundación y en el 2023, los 100 de ser municipio al centro del país, al Eje Cafetero, al Tolima e inclusive al Valle y a Antioquia. Más cuando por allí pasarán las cargas de carbón, acero, café y otros.

Por ello hay esfuerzos sinérgicos, que el Gobierno Nacional debiera complementar para sacar adelante mayor infraestructura educativa, la Terminal y Centro Logístico de la Dorada, y el Centro Tecnológico Bio de la Dorada, así como lo intenta hacer la Gobernación de Caldas que viene trabajando iniciativas, como el Centro de Innovación; el Malecón; la construcción de sistema de alcantarillado; el proyecto Caldas Vital, más agua más ahorro más bienestar, y el hospital de la Dorada.

Correlación, el Reglamento Interno del Congreso, establecido mediante la Ley 5ª de 1992, en su artículo 140: "Iniciativa Legislativa. Pueden presentar proyectos de ley: I. Los Senadores y Representantes a la Cámara.

En consecuencia el Congreso es competente discutir este proyecto y la Comisión Segunda la encargada de adelantar el primer debate.

Analizado el contenido del Proyecto es claro que el municipio de la Dorada merece el reconocimiento del Congreso por el cumplimiento de sus primeros 100 años de fundación.

Para ejecutar la Ley es indispensable que el gobierno incorpore en los presupuestos anuales partidas necesarias para cumplir con las aprobadas, propuestas y la financiación del video promocional del municipio campo esta propuesto.

Tal como se ha hecho con muchas regiones del país, este proyecto merece el apoyo de los Congresistas y por ello solicitamos que nos acompañen con su correspondiente aprobación, de tal manera que los habitantes del municipio de La Dorada cuenten con un instrumento legal para impulsar su progreso y desarrollo.

Finalmente es bueno considerar que esta iniciativa puede contribuir a realizar una serie de obras que permitan reactivar la economía del municipio afectada también por la pandemia del C19, como una estrategia que inyectaría recursos y fomentaría las obras públicas, puede apostar a la propuesta del gobierno nacional de buscar la pronta reactivación económica y de todo el país, con instrumentos de fomento como este que estamos apoyando como ponentes para primer debate.

**ANÁLISIS SOBRE PROSIBLE CONFLICTOS DE INTERÉS**

El artículo 3 de la Ley 2003 de 2019 que modificó el artículo 291 de la Ley 5 de 1992 señala que: "el autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto", de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el congresista pueda encontrar".

Es necesario aclarar que el conflicto de interés es un tema especial e individual en que cada congresista debe analizar si lo contenido en el proyecto puede generarle una situación que le lleve a presentar un impedimento.

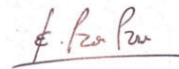
**PLIEGO DE MODIFICACIONES.**

De conformidad con el texto original del Proyecto, se considera oportuno suprimir el **Artículo Sexto**; propuesta que se puede realizar oportunamente ante la Mesa Directiva del Senado según la Ley 2 de 1979 o mediante proposición presentada ante la sesión Plenaria, por el autor del Proyecto.

**PROPOSICIÓN**

Por los argumentos señalados en el texto que he presentado, me permito solicitar a los Honorables Senadores aprobar en **Primer Debate** con forme al **pliego de modificaciones** el Proyecto de Ley N° 155 de 2021 Senado **"Por medio de la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los cien (100) años de fundación del municipio de La Dorada en el Departamento de Caldas, rinde público homenaje a sus habitantes y se dictan otras disposiciones."**

Cordialmente,



**BERNER ZAMBRANO ERASO**  
Senador de la República

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 155 DE 2021 "Por medio de la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los cien (100) años de fundación del municipio de La Dorada en el Departamento de Caldas, rinde público homenaje a sus habitantes y se dictan otras disposiciones."**

**EL CONGRESO DE COLOMBIA**

**DECRETA:**

**ARTÍCULO .1. Objeto.** La presente ley tiene por objeto vincular a la Nación en la celebración del Centenario de fundación del municipio de la Dorada en el Departamento de Caldas, hecho que sucedió el 23 de abril de 1923.

**ARTÍCULO .2. Reconocimiento nacional.** La Nación hace un reconocimiento al municipio de La Dorada, a sus habitantes, resalta sus virtudes, su honradez, su creatividad, su ánimo trabajador y los aportes que como municipio ha proporcionado al desarrollo social y económico del país y la región.

El Gobierno Nacional como homenaje con motivo del centenario de fundación de este municipio, exaltará las virtudes de la región, los habitantes y ciudadanos oriundos de su territorio, a través de un video que será transmitido por las redes institucionales y el canal institucional.

**ARTÍCULO .3. Honores.** El Gobierno Nacional y el Congreso de la República de Colombia rendirán honores al municipio de La Dorada, el 23 de abril del año 2023.

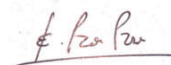
**ARTÍCULO .4. Autorización.** Autorícese al Gobierno nacional para que, de conformidad con los criterios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad, asigne en el Presupuesto General de la Nación, e impulse

a través del Sistema de cofinanciación, las partidas presupuestales necesarias a fin de adelantar proyectos, obras de infraestructura y actividades de interés público y social, promotoras del desarrollo regional, que beneficiarán a la comunidad del municipio de La Dorada y del departamento de Caldas.

**ARTÍCULO .5. Crédito, contratos y traslados.** Para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley, se autoriza al Gobierno Nacional la celebración de los contratos y convenios interadministrativos necesarios entre la nación y el municipio de La Dorada, así como para efectuar los créditos, contracréditos y los traslados presupuestales a que haya lugar.

**ARTÍCULO .6. Vigencia.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias

De los H. Senadores,



**BERNER ZAMBRANO ERASO**  
Senador de la República

## INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE SENADO DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 137 DE 2020 SENADO

*por medio de la cual se incentiva la gestión de  
reciclaje de envases de un solo uso.*

### INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA SEGUNDO DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 137 DE 2020 SENADO

“Por medio de la cual se incentiva la gestión de reciclaje de envases de un solo uso”

#### 1. TRAMITE DEL PROYECTO DE LEY

Esta iniciativa fue radicada el día 22 de julio de 2020. Autores, los honorables senadores Aida Avella Esquivel, Gustavo Bolívar, Feliciano Valencia y Gustavo Petro. El Proyecto de Ley se publicó en la Gaceta del Congreso N° 570/20. Fue enviado a la Comisión Quinta del Senado de la República y designados como ponentes para primer debate los senadores Guillermo García Realpe, Maritza Martínez Aristizábal, Miguel Ángel Barreto Castillo y José Obdulio Gaviria Vélez. Se debatió y aprobó en sesión de la Comisión Quinta del Senado de la República y fueron designados ponentes para segundo debate en la plenaria del Senado de la República los mismos senadores ponentes en primer debate.

#### 2. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

##### 2.1 PROBLEMÁTICA DEL USO DE ENVASES DE UN SOLO USO (De la necesidad de pasar de un modelo de economía lineal a uno circular)

Los envases de un solo uso son una gran parte de los residuos sólidos que van a dar a los rellenos sanitarios en Colombia, como lo confirma el Documento CONPES 3874<sup>[1]</sup>. Los residuos sólidos han sido gestionados por el servicio público de aseo bajo un **modelo lineal**, es decir, las empresas extraen los materiales, les aplican energía para la fabricación de un producto y venden ese producto al consumidor final, quien luego lo desecha. Hay un desperdicio de recursos evidente; no se prioriza la reutilización de materiales.

Es un modelo que implica la pérdida de muchísimos recursos. Según la fundación Ellen MacArthur (2013), para la mayoría de los materiales, las tasas de aprovechamiento<sup>[2]</sup> son bastante bajas en comparación con las tasas de fabricación primaria<sup>[3]</sup>. En términos de volumen, unos 65 millones de toneladas de materias primas entraron al sistema económico mundial en 2010 (para 2020 se esperaba que esta cifra aumentara a 82 millones de toneladas). En ese año, 2010, Europa tan solo reutilizó un 40% de estos materiales.

El Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), a través del estudio “flujos de materiales y productividad de los recursos a escala mundial”, determinó que la cantidad de materias primas extraídas de la tierra pasó de 22 mil millones de toneladas en 1970 a 70 mil millones de toneladas en 2010. Dijo el PNUMA, que a este ritmo, para el año 2050, los 9 mil millones de habitantes del planeta tierra necesitarán 180 mil millones de toneladas de materia prima cada año, lo que equivale a tres veces la cantidad actual. Esto provocará erosión del suelo, contaminación del agua en todo el mundo y más cantidades de residuos.

En Colombia las cifras son muy preocupantes, Según El Departamento Nacional de Planeación y el Banco Mundial (2015) el 83% de los residuos sólidos domiciliarios que se generan van a los rellenos sanitarios. Solo el 17% es recuperado por recicladores para su reincorporación al ciclo productivo. Si se continua con ese ritmo de generación de residuos, en 2030 Colombia tendrá emergencias sanitarias en la mayoría de las ciudades del país y una alta generación de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI).

Con el alto aumento poblacional que están teniendo las ciudades colombianas, el panorama es aún más crítico. El Documento CONPES 3819 de Política Nacional para Consolidar el Sistema de Ciudades en Colombia, aseguró que Colombia tendrá 64 ciudades con más de 100.000 habitantes en el 2035. En ellas habitará el 83% de la población y se crearán 5,1 millones de nuevos hogares, por lo que en 2030 la generación de residuos en las zonas urbanas y rurales podría llegar a 18,74 millones de toneladas anuales, de las cuales 14,2 deberán ser depositadas en unos rellenos sanitarios sin suficiente capacidad<sup>[4]</sup>.

De acuerdo a estándares internacionales, las condiciones de algunos sitios en Colombia es más bien de vertederos controlados y no rellenos sanitarios. No tenemos un modelo responsable para el tratamiento de desechos sólidos.

Es imperioso pasar del modelo de economía lineal al de economía circular. El Documento CONPES 3874 consagra como objetivo de la economía circular “lograr que el valor de los productos y materiales se mantenga durante el mayor tiempo posible en el ciclo productivo.

Este modelo de economía se presenta como un sistema de aprovechamiento de recursos donde prima la reutilización y el reciclaje de los elementos, potenciando su vida útil y reduciendo de forma considerable el porcentaje de lo que va a los vertederos. Se quiere brindar una especial atención al reciclaje como necesidad para un desarrollo sostenible; que se plantee como el eje central para la transición a un modelo circular.

#### 2.2. IMPORTANCIA DE LA ECONOMÍA CIRCULAR

El presente proyecto de ley busca que Colombia pueda pasar de un modelo de economía lineal a uno de economía circular, estrategia que ha beneficiado a diferentes países, pues, al ser una práctica sustentable, maximiza los recursos disponibles y contribuye a la economía y al medio ambiente.

De acuerdo con un informe de ONU Medio Ambiente del 23 de octubre (2018), la economía circular podría reducir entre el 80 y el 99 por ciento de los desechos industriales en algunos sectores, y entre el 79 y 99 por ciento de sus emisiones.

“Estamos utilizando los recursos del planeta a un ritmo más rápido de lo que se pueden reponer, al tiempo que contaminamos nuestros mares, el aire y el campo con los desechos derivados de nuestros hábitos de consumo”, dijo Erik Solheim, Director Ejecutivo de ONU Medio Ambiente.

Este modelo económico busca principalmente dar vida a tres principios fundamentales: reducir, reciclar y reutilizar; la manera de reducción que buscamos es que todos los envases de un solo uso ya existentes se reciclen por medio del Sistema de Devolución y Retorno, para que puedan de esta manera ser reutilizados, siempre buscando diseños amigables al medio ambiente y que minimicen el impacto ambiental (“Eco diseño”). Ello produce competitividad económica y contribuye con la reducción progresiva de desechos de plástico y metal, entre otros.

#### 2.3 COMPROMISOS ADQUIRIDOS POR COLOMBIA EN MATERIA AMBIENTAL Y QUE ENCUENTRAN RELACIÓN CON EL RECICLAJE

En diciembre de 2015, Colombia participó en la vigésima primera reunión de la Conferencia de las partes (COP 21) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC). En ese encuentro el país se comprometió a reducir sus emisiones de gases invernadero.

Si bien este compromiso no establece de forma literal el buen uso de los residuos sólidos, es necesario mencionar que una política de reciclaje es determinante a la hora de incidir en contra de los gases de efecto invernadero.

De acuerdo con información de la Cumbre Mundial de Reciclaje, cada año se ahorran 700 millones de toneladas de CO2 en el mundo, gracias al reciclaje. Esto, gracias a que la basura generada diariamente se va a los vertederos e incineradores. De los primeros se desprende gas metano, que tiene un efecto 21 veces más negativo que el del dióxido de carbono en el calentamiento global. En otras palabras, la lucha contra el calentamiento global y la emisión de gases de efecto invernadero, debe ir de la mano con una política de reciclaje seria y eficaz.

Desde 2018, Colombia hace parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Para su ingreso, Colombia presentó la Política Nacional para la Gestión Integral de Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos (RAEE), comprometiéndose a trabajar en la estructuración del Programa para el reciclaje y aprovechamiento de papel y cartón.

#### 2.4 SISTEMA DE RETORNO DE ENVASES

##### Funcionamiento del Sistema

El sistema de devolución y retorno de envases (SDR), es un sistema de gestión de residuos, (de envases en este caso) que asocia un valor a cada envase para que éste sea devuelto por el consumidor para su reciclaje. Consiste en reembolsar un porcentaje del valor del producto al consumidor final.

Es un incentivo económico a la gestión de reciclaje de envases, que se redimirá en dinero efectivo o en título valor redimible al cliente.

Esta iniciativa encuentra su sustento en el modelo de economía circular. El modelo de economía lineal (en la que el producto final es desechado) implica que en la producción de bienes, normalmente se pierden cantidades importantes en la extracción y la fabricación final. El Instituto de Investigación Sostenible de Europa (SERI), estima que cada año la fabricación de productos en los países de la OCDE consume más de 21 millones de toneladas que no se incorporan físicamente a los mismos productos.

El modelo de economía circular, específicamente el Sistema de Retorno de Envases, plantea reducir en la mayor medida posible este gasto, permitiendo que los envases continúen en su ciclo productivo y eliminando el costo que tendría producir un envase nuevo. De este ahorro se obtiene un porcentaje devuelto al consumidor final; es decir, que si se hace correctamente, no representaría un valor adicional para los intervinientes de la cadena productiva (comerciante o fabricante). El consumidor al retornar su envase y obtener el nombrado

<p>incentivo económico habría pagado por el producto y no por el recipiente que lo contiene; a su vez, el fabricante tendrá la ganancia de la venta de su producto y reducirá costos de compra de nueva materia prima, pues esta la obtendrá del retorno de los envases ya comercializados.</p> <p>El Gobierno Nacional tendrá la responsabilidad de tomar todas las medidas administrativas necesarias para la implementación del SDR y brindará la asistencia técnica que se requiere, en concordancia con los compromisos medioambientales adquiridos y con su promulgado interés porque en el país se implemente un sistema de economía circular.</p> <p><b>2.5 Experiencias Internacionales</b></p> <p>Según la ORG “RETORNA”, el sistema de retorno de envases ha sido implementado con éxito en 40 REGIONES DEL MUNDO. Los países escandinavos tienen cifras de recuperación entre el 80 y el 95%. En Alemania se ha alcanzado el 98.5% de éxito<sup>[5]</sup>.</p> <p>Alemania es uno de los países con más avances en la logística de retorno aplicada en los productos de consumo. Se aplica desde 1970 respecto a la producción de residuos de envases. En 1991, bajo el decreto “Töpfer” -por el Ministro de Medio Ambiente Klaus Töpfer- se insistió en la importancia de la separación, prevención y reciclado de envases, tratamiento que se apoya en tres principios básicos - el de precaución, “el que contamina paga” y el de cooperación- de gran trascendencia, pues se responsabiliza de sus acciones a todos los agentes que intervienen en el ciclo de producción y consumo de envases.</p> <p><b>3. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES</b></p> <p><b>3.1 MARCO CONSTITUCIONAL</b></p> <p>La Constitución Política consagra una serie de normas que son referente para la protección y cuidado del medio ambiente, eje central de este proyecto de Ley. Entre ellas, destacan:</p> <p><b>ARTÍCULO 79.</b> Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La Ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.</p>	<p><b>ARTÍCULO 80.</b> El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.</p> <p>Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.</p> <p>El art 95 del Capítulo V de nuestra Carta Magna, donde se consagran los Deberes y Obligaciones, establece que:</p> <p><b>ARTÍCULO 95.</b> “La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades.</p> <p>Toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes. Son deberes de la persona y del ciudadano:</p> <p>(...)8. <b>Proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano;</b>”</p> <p>En el mismo sentido La Corte Constitucional en Sentencias T-291 de 2009 y Sentencia T-387 de 2012 (Entre otras) ha reconocido la importancia que tiene la población recicladora y por lo tanto el reciclaje a la hora de salvaguardar el medio ambiente.</p> <p><b>3.2. MARCO LEGAL</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ley 511 de 1999. “Por la cual se establece el Día Nacional del Reciclador y del Reciclaje.”</li> <li>2. Ley 1466 de 2011. “Por el cual se adicionan, el inciso 2o del artículo 10 (objeto) y el inciso 2o del artículo 8o, de la Ley 1259 del 19 de diciembre de 2008, “por medio de la cual se instauró en el territorio nacional la aplicación del Comparendo Ambiental a los infractores de las normas de aseo, limpieza y recolección de escombros, y se dictan otras disposiciones.”</li> <li>3. Ley 1715 de 2014, “Por medio de la cual se regula la integración de las energías renovables no convencionales al Sistema Energético Nacional.</li> </ol>
<ol style="list-style-type: none"> <li>4. Decreto 2981 DE 2013 “por el cual se reglamenta la prestación del servicio público de asco.”</li> <li>5. Resolución 1096 de 2000 Art 181: el cual establece que la actividad de recolección de residuos sólidos debe minimizar los efectos ambientales.</li> <li>6. Resolución 1045 del 2003: “Por el cual se adopta la metodología para la elaboración de los planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos, PGIRS, y se toman otras determinaciones”.</li> </ol> <p><b>4. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES</b></p> <p>EL reciclaje de botellas, latas y tetra está creciendo como mecanismo de lucha contra la basura botada en el entorno y el plástico que contamina mares y océanos. Según datos de la Fundación Ellen MacArthur (2018), solo el 2% de la producción anual de plásticos es reciclado para ser reutilizados con un propósito similar al inicial, dentro del escaso 14% que es recolectado para reciclar. El 86% restante es desechado como basura en entornos naturales, enterrado en rellenos sanitarios, o incinerados. Ante tal escenario, muchas regiones están considerando la implantación de sistemas DDR (Sistema de Depósito, Devolución y Retorno) para asegurar la reutilización o reciclajes de casi el 100% de los envases de bebidas.</p> <p>Los DDR no son nada nuevo. El primer DDR fue creado y establecido en 1884 en Suecia por productores de bebidas y los comerciantes con el fin de garantizar tasas más altas de retorno de las latas de aluminio para su posterior reciclaje. Diez años más tarde, en 1994, ampliarían el sistema a las botellas PET (Pantamera, 2018). Para que funcionen de manera exitosa, los DDR deben ser una práctica obligatoria sujeta a legislación, tanto para los envases reutilizables como para los de un solo uso, algo que ya ocurre en más de 40 países y regiones del mundo.</p> <p>Es importante enfocarse en envases de bebidas porque representan aproximadamente entre el 5 y el 7% del peso y el 20% del volumen de los residuos municipales. Establecer un depósito sobre cada envase incentiva su retorno y por lo tanto se reduce drásticamente el peso y el volumen de los residuos municipales generados. Por otro lado, según estimaciones de la propia industria de bebidas, más de la tercera parte de las comercializadas se consumen sobre la marcha (<i>on-the-go</i>), lejos de los contenedores de reciclaje domésticos y a menudo en lugares donde no hay papeleras disponibles. El depósito es la mejor manera de mantener las calles, ríos y mares, libres de latas y botellas.</p>	<p>Por todo ello, los gobiernos y la propia industria de bebidas están apoyando la puesta en marcha de DDR’s (Sistemas de Depósito, devolución y Retorno), con el objetivo de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejorar la calidad de los materiales recolectados para reutilizar y reciclar y aumentar los beneficios de este proceso.</li> <li>• Apoyar los objetivos de aumento de reciclaje.</li> <li>• Demostrar su compromiso ambiental a votantes y consumidores.</li> <li>• Proteger el entorno natural y marino de latas, botellas y tetra abandonados.</li> <li>• Establecer de manera efectiva la Responsabilidad Extendida del Productor (REP).</li> <li>• Cumplir con el principio de que quien contamina paga.</li> </ul> <p>Hoy en día, Colombia consume cerca de 13 mil millones de bebidas envasadas al año, lo que se traduce en un consumo de más de 34 millones de bebidas por día. Estas bebidas se distribuyen y se venden en envases retornables o de un solo uso.</p> <p>Los Objetivos de Desarrollo Sostenible pueden concebirse como los puntos pactados para lograr la armonía y garantía futura de un planeta sostenible en términos socioambientales y políticos. En el caso del Proyecto de Ley, la propuesta de generar un sistema de devolución y retorno de envases de un solo uso, impulsa, a la vez que encamina, el tratamiento efectivo de los desechos plásticos como lo son los envases de bebidas y comidas que no tienen como objeto final su reutilización.</p> <p>El presente Proyecto de Ley se fundamenta en tres de los 17 ODS establecidos: el 11, “Ciudades sostenibles”; el 12, Producción y consumo responsable; y el 13, Acción por el clima. Además, es una herramienta clave para potencializar objetivos planteados en el PND 2018 – 2022, en el “Pacto por la sostenibilidad: Producir conservando y conservar produciendo”, un apartado referente a los sectores comprometidos con la sostenibilidad y mitigación del cambio climático, e, inserto dentro de este, un objetivo referente a la economía circular como base para la reducción, reutilización y reciclaje de residuos.</p> <p><b>5. PLIEGO DE MODIFICACIONES</b></p> <p>Se proponen las siguientes modificaciones al Proyecto de Ley en cuestión, en el marco del primer debate en la Comisión Quinta del Senado de la República;</p>

TEXTO APROBADO	TEXTO PROPUESTO	COMENTARIOS
<p><b>Artículo 1. Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto la creación del Sistema de Depósito, Devolución y Retorno de Envases –SDDR. Consiste en reembolsar un porcentaje del valor del producto al consumidor final. Este valor será reconocido como un incentivo económico a los consumidores finales que entreguen los envases separados en los puntos de recolección establecidos.</p>	<p><b>Artículo 1. Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto la creación del Sistema de Depósito, Devolución y Retorno de Envases – SDDR. Consiste en reembolsar un porcentaje del valor del producto al consumidor final. Este valor será reconocido como un incentivo económico a los consumidores finales que entreguen los envases separados en los puntos de recolección establecidos.</p>	Sin cambios.
<p><b>Artículo 2. Sistema de Depósito, Devolución y Retorno de Envases.</b> Créase el Sistema de Depósito, Devolución y Retorno de Envases.</p> <p>Se consideran depositarios de envases:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. los productores y embotelladores de productos envasados;</li> <li>2. los importadores de productos envasados;</li> <li>3. los distribuidores de productos envasados;</li> <li>4. los vendedores de productos envasados;</li> <li>5. los agentes de cualquier sujeto listado en los numerales 1, 2 y 3 del presente artículo.</li> </ol>	<p><b>Artículo 2. Sistema de Depósito, Devolución y Retorno de Envases.</b> Créase el Sistema de Depósito, Devolución y Retorno de Envases.</p> <p>Se consideran depositarios de envases:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. los productores y embotelladores de productos envasados;</li> <li>2. los importadores de productos envasados;</li> <li>3. los distribuidores de productos envasados;</li> <li>4. los vendedores de productos envasados;</li> <li>5. los agentes de cualquier sujeto listado en los numerales 1, 2 y 3 del presente artículo.</li> </ol>	Sin cambios.

TEXTO APROBADO	TEXTO PROPUESTO	COMENTARIOS
<p>Los depositarios estarán obligados a cobrar a sus clientes, hasta el consumidor final, en calidad de depósito reembolsable, una cantidad individualizada por cada envase que vendan.</p> <p>Este valor será reconocido en dinero o en un título valor redimible al cliente por cada envase que se retorne.</p> <p>Los depositarios deberán aceptar los envases retornados por sus clientes, siendo obligación de los productores y embotelladores de productos envasados, así como de los importadores de estos, establecer mecanismos que permitan la reutilización y/o el reciclaje de aquellos.</p> <p><b>Parágrafo.</b> El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, reglamentará las disposiciones contenidas en el presente artículo, incluyendo los tipos de envases a los que se aplicarán estas normas y el valor de los depósitos reembolsables.</p>	<p>Los depositarios estarán obligados a cobrar a sus clientes, hasta el consumidor final, en calidad de depósito reembolsable, una cantidad individualizada por cada envase que vendan.</p> <p>Este valor será reconocido en dinero o en un título valor redimible al cliente por cada envase que se retorne.</p> <p>Los depositarios deberán aceptar los envases retornados por sus clientes, siendo obligación de los productores y embotelladores de productos envasados, así como de los importadores de estos, establecer mecanismos que permitan la reutilización y/o el reciclaje de aquellos.</p> <p><b>Parágrafo.</b> El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, reglamentará las disposiciones contenidas en el presente artículo, incluyendo los tipos de envases a los que se aplicarán estas normas y el valor de los depósitos reembolsables.</p>	

TEXTO APROBADO	TEXTO PROPUESTO	COMENTARIOS
<p><b>Artículo 3. Incentivos para el reciclaje.</b> Todas las empresas, personas naturales o jurídicas, productoras, embotelladoras, comercializadoras o importadoras de artículos con envases de un solo uso tendrán que implementar el Sistema de Depósito, Devolución y Retorno de Envases – SDDR de sus productos. En un plazo máximo de tres (3) años a partir de la promulgación de la presente ley, los almacenes de cadena y grandes superficies, bares, restaurantes, cafeterías de cadena y establecimientos públicos de cadena que comercialicen productos con envases de un solo uso, deberán disponer de puntos fijos de reciclaje de fácil acceso al consumidor final, para el aprovechamiento y reciclaje de envases. En estos puntos se reembolsará a los consumidores el valor en los términos a los que se refiere el inciso noveno del artículo 2º de la presente ley, al momento de devolver el envase.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Los bares, restaurantes y cafeterías de cadena podrán prescindir de dichos puntos fijos. En ese caso, no podrán vender u ofrecer productos con envases de un solo uso.</p>	<p><b>Artículo 3. Incentivos para el reciclaje.</b> Todas las empresas, personas naturales o jurídicas, productoras, embotelladoras, comercializadoras o importadoras de artículos con envases de un solo uso tendrán que implementar el Sistema de Depósito, Devolución y Retorno de Envases – SDDR de sus productos. En un plazo máximo de tres (3) años a partir de la promulgación de la presente ley, los almacenes de cadena y grandes superficies, bares, restaurantes, cafeterías de cadena y establecimientos públicos de cadena que comercialicen productos con envases de un solo uso, deberán disponer de puntos fijos de reciclaje de fácil acceso al consumidor final, para el aprovechamiento y reciclaje de envases. En estos puntos se reembolsará a los consumidores el valor en los términos a los que se refiere el inciso noveno del artículo 2º de la presente ley, al momento de devolver el envase.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Los bares, restaurantes y cafeterías de cadena podrán prescindir de dichos puntos fijos. En ese caso, no podrán vender</p>	Sin cambios.

TEXTO APROBADO	TEXTO PROPUESTO	COMENTARIOS
	<p>u ofrecer productos con envases de un solo uso.</p>	
<p><b>Artículo 4.</b> Los Depositarios de envases, enumerados en el artículo segundo de la presente ley estarán obligados a informar al consumidor, de forma clara y visible, sobre el valor a ser reconocido por el envase, perfectamente diferenciado del precio del producto, y sobre la ruta de su devolución y modo de redimir el valor al que se hace referencia en el artículo 2º de la presente ley.</p> <p><b>Parágrafo:</b> La devolución y recepción de los envases podrá ser manual o mecánica. No se podrán devolver a un mismo comerciante o establecimiento, para su recepción manual, más de 50 envases por persona al día.</p>	<p><b>Artículo 4.</b> Los Depositarios de envases, enumerados en el artículo segundo de la presente ley estarán obligados a informar al consumidor, de forma clara y visible, sobre el valor a ser reconocido por el envase, perfectamente diferenciado del precio del producto, y sobre la ruta de su devolución y modo de redimir el valor al que se hace referencia en el artículo 2º de la presente ley.</p> <p><b>Parágrafo:</b> La devolución y recepción de los envases podrá ser manual o mecánica. No se podrán devolver a un mismo comerciante o establecimiento, para su recepción manual, más de 50 envases por persona al día.</p>	Sin cambios.
<p><b>Artículo 5.</b> Los residuos de envases generados con ocasión de eventos y espectáculos masivos, en recintos cerrados o en áreas públicas deberán ser entregados por el organizador del evento a las organizaciones o empresas de recicladores de oficio,</p>	<p><b>Artículo 5.</b> Los residuos de envases generados con ocasión de eventos y espectáculos masivos, en recintos cerrados o en áreas públicas deberán ser entregados por el organizador del evento a las organizaciones o</p>	Sin cambios.

TEXTO APROBADO	TEXTO PROPUESTO	COMENTARIOS
quienes podrán participar en el servicio de aseo en coordinación con laprestadora del servicio público de aseo.	empresas de recicladores de oficio, quienes podrán participar en el servicio de aseo en coordinación con la prestadora del servicio público de aseo.	
<b>Artículo 6.</b> La obligación de instalar los puntos de devolución y/o retorno estará en cabeza de los grandes productores, importadores o comercializadores, los cuales podrán asociarse para el cumplimiento de la presente ley.	<b>Artículo 6.</b> La obligación de instalar los puntos de devolución y/o retorno estará en cabeza de los grandes productores, importadores o comercializadores, los cuales podrán asociarse para el cumplimiento de la presente ley.	Sin cambios.
<b>Artículo 7.</b> Tanto los grandes productores, como los importadores y los fabricantes de envases tendrán la obligación de recibir en sus respectivos puntos de retorno la totalidad de envases que lleguen a estas instalaciones, sin la restricción estipulada en el parágrafo del art. 4 de la presente ley.	<b>Artículo 7.</b> Tanto los grandes productores, como los importadores y los fabricantes de envases tendrán la obligación de recibir en sus respectivos puntos de retorno la totalidad de envases que lleguen a estas instalaciones, sin la restricción estipulada en el parágrafo del art. 4 de la presente ley.	Sin cambios.
<b>Artículo 8.</b> Las Instituciones educativas a nivel Nacional deberán participar del Sistema de Deposito, Devolución y Retorno de envases – SDDR. Las empresas productoras deberán instalar puntos de	<b>Artículo 8.</b> Las Instituciones educativas a nivel Nacional deberán participar del Sistema de Deposito, Devolución y Retorno de envases – SDDR. Las empresas	Sin cambios.

TEXTO APROBADO	TEXTO PROPUESTO	COMENTARIOS
Retorno en las Instituciones Educativas donde se comercialicen sus productos. Las Instituciones educativas que no cuenten con los mencionados puntos de retorno, no podrán vender u ofrecer productos con envases de un solo uso.	productoras deberán instalar puntos de Retorno en las Instituciones Educativas donde se comercialicen sus productos. Las Instituciones educativas que no cuenten con los mencionados puntos de retorno, no podrán vender u ofrecer productos con envases de un solo uso.	
<b>Artículo 9.</b> Los envases a los que se refiere la presente ley son: envases de metal, plástico, briks (Tetra Pak) y vidrio de cervezas, zumos, refrescos y aguas con un volumen de llenado de 0,1 a 5 litros. La recepción de los envases se tendrá que dar bajo las condiciones de conservación y limpieza determinadas en los Planes de gestión Integral de Residuos Sólidos - PGIRS y en todo caso, vacío y con el código de barras visible y legible.	<b>Artículo 9.</b> Los envases a los que se refiere la presente ley son: envases de metal, plástico, briks (Tetra Pak) y vidrio de cervezas, zumos, refrescos y aguas con un volumen de llenado de 0,1 a 5 litros. La recepción de los envases se tendrá que dar bajo las condiciones de conservación y limpieza determinadas en los Planes de gestión Integral de Residuos Sólidos - PGIRS y en todo caso, vacío y con el código de barras visible y legible.	Sin cambios.
<b>Artículo 10.</b> El Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, en un periodo máximo de tres (3) años establecerá medidas	<b>Artículo 10.</b> El Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, en un periodo máximo de tres (3) años establecerá medidas	Sin cambios.

TEXTO APROBADO	TEXTO PROPUESTO	COMENTARIOS
administrativas y brindará la asistencia técnica necesarias para garantizar el cumplimiento de lo establecido en la presente ley. <b>Parágrafo.</b> El Gobierno Nacional contará con un plazo de un (1) año a partir de la entrada en vigencia de este proyecto para reglamentar la cadena logística necesaria para el proceso de reciclaje de los envases de un solo uso y el reembolso del porcentaje establecido al consumidor final que lo retorne al distribuidor.	administrativas y brindará la asistencia técnica necesarias para garantizar el cumplimiento de lo establecido en la presente ley. <b>Parágrafo.</b> El Gobierno Nacional contará con un plazo de un (1) año a partir de la entrada en vigencia de este proyecto para reglamentar la cadena logística necesaria para el proceso de reciclaje de los envases de un solo uso y el reembolso del porcentaje establecido al consumidor final que lo retorne al distribuidor.	
<b>Artículo 11.</b> Los encargados de la producción de nuevos envases deben implementar estrategias de innovación en el diseño de nuevos envases amigables al medio ambiente, de fácil reciclaje y en lo posible biodegradables en un término máximo de tres (3) años.	<b>Artículo 11.</b> Los encargados de laproducción de nuevos envases deben implementar estrategias de innovación en el diseño de nuevos envases amigables al medio ambiente, de fácil reciclaje y en lo posible biodegradables en un término máximo de tres (3) años.	Sin cambios.
<b>Artículo 12.- Vigencia.</b> La presente ley rige a partir desu promulgación y deroga cualquier norma que le sea contraria.	<b>Artículo 12.- Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga cualquier norma que le sea contraria.	Sin cambios.

**6. PROPOSICIÓN**

Por las anteriores consideraciones, solicitamos a la plenaria del Senado de la República **dar segundo debate** al Proyecto de ley número 137 de 2020 Senado “Por medio de la cual se incentiva la gestión de reciclaje de envases de un solo uso” de acuerdo con el texto propuesto.

Cordialmente;

 <b>GUILLERMO GARCÍA REALPE</b> SENADOR DE LA REPÚBLICA	 <b>MARITZA MARTÍNEZ ARISTIZÁBAL</b> SENADORA DE LA REPÚBLICA
 <b>MIGUEL ÁNGEL BARRETO C.</b> SENADOR DE LA REPÚBLICA	 <b>JOSÉ OBDULIO GAVIRIA VÉLEZ</b> SENADOR DE LA REPÚBLICA



**TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE PROYECTO DE LEY N° 137 DE 2020**

“Por medio de la cual se incentiva la gestión de reciclaje de envases de un solo uso”

El Congreso de la República de Colombia  
**DECRETA:**

**Artículo 1. Objeto.** La presente ley tiene por objeto la creación del Sistema de Depósito, Devolución y Retorno de Envases – SDDR. Consiste en reembolsar un porcentaje del valor del producto al consumidor final. Este valor será reconocido como un incentivo económico a los consumidores finales que entreguen los envases separados en los puntos de recolección establecidos.

**Artículo 2. Sistema de Depósito, Devolución y Retorno de Envases.** Créase el Sistema de Depósito, Devolución y Retorno de Envases.

Se consideran depositarios de envases:

1. los productores y embotelladores de productos envasados;
2. los importadores de productos envasados;
3. los distribuidores de productos envasados;
4. los vendedores de productos envasados;
5. los agentes de cualquier sujeto listado en los numerales 1, 2 y 3 del presente artículo.

Los depositarios estarán obligados a cobrar a sus clientes, hasta el consumidor final, encalidad de depósito reembolsable, una cantidad individualizada por cada envase que vendan.

Este valor será reconocido en dinero o en un título valor redimible al cliente por cada envase que se retorne.

Los depositarios deberán aceptar los envases retornados por sus clientes, siendo obligación de los productores y embotelladores de productos envasados, así como de los importadores de estos, establecer mecanismos que permitan la reutilización y/o el reciclaje de aquellos.

**Parágrafo.** El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, reglamentará las disposiciones contenidas en el presente artículo, incluyendo los tipos de envases a los que se aplicarán estas normas y el valor de los depósitos reembolsables.

**Artículo 3. Incentivos para el reciclaje.** Todas las empresas, personas naturales o jurídicas, productoras, embotelladoras, comercializadoras o importadoras de artículos con envases de un solo uso tendrán que implementar el Sistema de Depósito, Devolución y Retorno de Envases – SDDR de sus productos. En un plazo máximo de tres (3) años a partir de la

conservación y limpieza determinadas en los Planes de gestión Integral de Residuos Sólidos - PGIRS y en todo caso, vacío y con el código de barras visible y legible.

**Artículo 10.** El Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, en un periodo máximo de tres (3) años establecerá medidas administrativas y brindará la asistencia técnica necesarias para garantizar el cumplimiento de lo establecido en la presente ley.

**Parágrafo.** El Gobierno Nacional contará con un plazo de un (1) año a partir de la entrada en vigencia de este proyecto para reglamentar la cadena logística necesaria para el proceso de reciclaje de los envases de un solo uso y el reembolso del porcentaje establecido al consumidor final que lo retorne al distribuidor.

**Artículo 11.** Los encargados de la producción de nuevos envases deben implementar estrategias de innovación en el diseño de nuevos envases amigables al medio ambiente, defácil reciclaje y en lo posible biodegradables en un término máximo de tres (3) años.

**Artículo 12.- Vigencia.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga cualquier norma que le sea contraria.

De los Honorables Congressistas:

 GUILLERMO GARCÍA REALPE SENADOR DE LA REPÚBLICA	 MARITZA MARTÍNEZ ARISTIZÁBAL SENADORA DE LA REPÚBLICA
 MIGUEL ÁNGEL BARRETO C. SENADOR DE LA REPÚBLICA	 JOSÉ OBDULIO GAVIRIA VÉLEZ SENADOR DE LA REPÚBLICA

[1] Documento CONPES 3874, Política Integral para la Gestión de Residuos Sólidos, pág. 21, párr. 1  
 [2] Total de residuos que son aprovechados en el ciclo productivo sobre el total de residuos generados.  
 [3] Porcentaje de fabricación de nuevos productos con materia prima virgen  
 [4] Cálculos DNP a partir de Estudio Nacional de Infraestructura (2015)  
 [5] <http://www.retorna.org/es/elsDDR/experiencias.html>

promulgación de la presente ley, los almacenes de cadena y grandes superficies, bares, restaurantes, cafeterías de cadena y establecimientos públicos de cadena que comercialicen productos con envases de un solo uso, deberán disponer de puntos fijos de reciclaje de fácil acceso al consumidor final, para el aprovechamiento y reciclaje de envases. En estos puntos se reembolsará a los consumidores el valor en los términos a los que se refiere el inciso noveno del artículo 2° de la presente ley, al momento de devolver el envase.

**Parágrafo.** Los bares, restaurantes y cafeterías de cadena podrán prescindir de dichos puntos fijos. En ese caso, no podrán vender u ofrecer productos con envases de un solo uso.

**Artículo 4.** Los Depositarios de envases, enumerados en el artículo segundo de la presente ley estarán obligados a informar al consumidor, de forma clara y visible, sobre el valor a ser reconocido por el envase, perfectamente diferenciado del precio del producto, y sobre la ruta de su devolución y modo de redimir el valor al que se hace referencia en el artículo 2° de la presente ley.

**Parágrafo:** La devolución y recepción de los envases podrá ser manual o mecánica. No se podrán devolver a un mismo comerciante o establecimiento, para su recepción manual, más de 50 envases por persona al día.

**Artículo 5.** Los residuos de envases generados con ocasión de eventos y espectáculos masivos, en recintos cerrados o en áreas públicas deberán ser entregados por el organizador del evento a las organizaciones o empresas de recicladores de oficio, quienes podrán participar en el servicio de aseo en coordinación con la prestadora del servicio público de aseo.

**Artículo 6.** La obligación de instalar los puntos de devolución y/o retorno estará en cabeza de los grandes productores, importadores o comercializadores, los cuales podrán asociarse para el cumplimiento de la presente ley.

**Artículo 7.** Tanto los grandes productores, como los importadores y los fabricantes de envases tendrán la obligación de recibir en sus respectivos puntos de retorno la totalidad de envases que lleguen a estas instalaciones, sin la restricción estipulada en el parágrafo del artículo 4 de la presente ley.

**Artículo 8.** Las Instituciones educativas a nivel Nacional deberán participar del Sistema de Depósito, Devolución y Retorno de envases – SDDR. Las empresas productoras deberán instalar puntos de Retorno en las Instituciones Educativas donde se comercialicen sus productos. Las Instituciones educativas que no cuenten con los mencionados puntos de retorno, no podrán vender u ofrecer productos con envases de un solo uso.

**Artículo 9.** Los envases a los que se refiere la presente ley son: envases de metal, plástico, briks (Tetra Pak) y vidrio de cervezas, zumos, refrescos y aguas con un volumen de llenado de 0,1 a 5 litros. La recepción de los envases se tendrá que dar bajo las condiciones de

**COMISION QUINTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE SECRETARIA GENERAL**

Bogotá D.C., veintidós (22) de septiembre de dos mil veintiuno (2021)

En la fecha, siendo las once y dieciséis (11:16 a.m.) se recibió el informe de ponencia para **SEGUNDO DEBATE** del **Proyecto de Ley No. 137 de 2020 Senado** “Por medio del cual se incentiva la gestión de reciclaje de envases de un solo uso”, firmado por los senadores Guillermo García Realpe (Coordinador), Maritza Martínez Aristizábal, Miguel Ángel Barreto Castillo y José Obdulio Gaviria Vélez.

Se solicita la respectiva publicación en la Gaceta del Congreso a la oficina de Leyes de Senado.

  
DELCY HOYOS ABAD  
Secretaría General

**TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN QUINTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY No. 137 DE 2020 SENADO**

**“Por medio de la cual se incentiva la gestión de reciclaje de envases de un solo uso”**

**El Congreso de la República de Colombia**

**DECRETA:**

**Artículo 1. Objeto.** La presente ley tiene por objeto la creación del Sistema de Depósito, Devolución y Retorno de Envases – SDDR. Consiste en reembolsar un porcentaje del valor del producto al consumidor final. Este valor será reconocido como un incentivo económico a los consumidores finales que entreguen los envases separados en los puntos de recolección establecidos.

**Artículo 2. Sistema de Depósito, Devolución y Retorno de Envases.** Créase el Sistema de Depósito, Devolución y Retorno de Envases.

Se consideran depositarios de envases:

1. los productores y embotelladores de productos envasados;
2. los importadores de productos envasados;
3. los distribuidores de productos envasados;
4. los vendedores de productos envasados;
5. los agentes de cualquier sujeto listado en los numerales 1, 2 y 3 del presente artículo.

Los depositarios estarán obligados a cobrar a sus clientes, hasta el consumidor final, en calidad de depósito reembolsable, una cantidad individualizada por cada envase que vendan.

Este valor será reconocido en dinero o en un título valor redimible al cliente por cada envase que se retorne.

Los depositarios deberán aceptar los envases retornados por sus clientes, siendo obligación de los productores y embotelladores de productos envasados, así como de los importadores de estos, establecer mecanismos que permitan la reutilización y/o el reciclaje de aquellos.

**Parágrafo.** El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, reglamentará las disposiciones contenidas en el presente artículo, incluyendo los tipos de envases a los que se aplicarán estas normas y el

valor de los depósitos reembolsables.

**Artículo 3. Incentivos para el reciclaje.** Todas las empresas, personas naturales o jurídicas, productoras, embotelladoras, comercializadoras o importadoras de artículos con envases de un solo uso tendrán que implementar el Sistema de Depósito, Devolución y Retorno de Envases – SDDR de sus productos. En un plazo máximo de tres (3) años a partir de la promulgación de la presente ley, los almacenes de cadena y grandes superficies, bares, restaurantes, cafeterías de cadena y establecimientos públicos de cadena que comercialicen productos con envases de un solo uso, deberán disponer de puntos fijos de reciclaje de fácil acceso al consumidor final, para el aprovechamiento y reciclaje de envases. En estos puntos se reembolsará a los consumidores el valor en los términos a los que se refiere el inciso noveno del artículo 2º de la presente ley, al momento de devolver el envase.

**Parágrafo.** Los bares, restaurantes y cafeterías de cadena podrán prescindir de dichos puntos fijos. En ese caso, no podrán vender u ofrecer productos con envases de un solo uso.

**Artículo 4.** Los Depositarios de envases, enumerados en el artículo segundo de la presente ley estarán obligados a informar al consumidor, de forma clara y visible, sobre el valor a ser reconocido por el envase, perfectamente diferenciado del precio del producto, y sobre la ruta de su devolución y modo de redimir el valor al que se hace referencia en el artículo 2º de la presente ley.

**Parágrafo:** La devolución y recepción de los envases podrá ser manual o mecánica. No se podrán devolver a un mismo comerciante o establecimiento, para su recepción manual, más de 50 envases por persona al día.

**Artículo 5.** Los residuos de envases generados con ocasión de eventos y espectáculos masivos, en recintos cerrados o en áreas públicas deberán ser entregados por el organizador del evento a las organizaciones o empresas de recicladores de oficio, quienes podrán participar en el servicio de aseo en coordinación con la prestadora del servicio público de aseo.

**Artículo 6.** La obligación de instalar los puntos de devolución y/o retorno estará en cabeza de los grandes productores, importadores o comercializadores, los cuales podrán asociarse para el cumplimiento de la presente ley.

**Artículo 7.** Tanto los grandes productores, como los importadores y los fabricantes de envases tendrán la obligación de recibir en sus respectivos puntos de retorno la totalidad de envases que lleguen a estas instalaciones, sin la restricción estipulada en el parágrafo del art. 4 de la presente ley.

**Artículo 8.** Las Instituciones educativas a nivel Nacional deberán participar del Sistema de Depósito, Devolución y Retorno de envases – SDDR. Las empresas productoras deberán instalar puntos de Retorno en las Instituciones Educativas donde se comercialicen sus productos. Las Instituciones educativas que no cuenten con los mencionados puntos de retorno, no podrán vender u ofrecer productos con envases de un solo uso.

**Artículo 9.** Los envases a los que se refiere la presente ley son: envases de metal, plástico, briks (Tetra Pak) y vidrio de cervezas, zumos, refrescos y aguas con un volumen de llenado de 0,1 a 5 litros. La recepción de los envases se tendrá que dar bajo las condiciones de conservación y limpieza determinadas en los Planes de gestión Integral de Residuos Sólidos - PGIRS y en todo caso, vacío y con el código de barras visible y legible.

**Artículo 10.** El Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, en un periodo máximo de tres (3) años establecerá medidas administrativas y brindará la asistencia técnica necesarias para garantizar el cumplimiento de lo establecido en la presente ley.

**Parágrafo.** El Gobierno Nacional contará con un plazo de un (1) año a partir de la entrada en vigencia de este proyecto para reglamentar la cadena logística necesaria para el proceso de reciclaje de los envases de un solo uso y el reembolso del porcentaje establecido al consumidor final que lo retorne al distribuidor.

**Artículo 11.** Los encargados de la producción de nuevos envases deben implementar estrategias de innovación en el diseño de nuevos envases amigables al medio ambiente, de fácil reciclaje y en lo posible biodegradables en un término máximo de tres (3) años.

**Artículo 12.- Vigencia.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga cualquier norma que le sea contraria.

En los anteriores términos fue aprobado en primer debate el Proyecto de ley No. 137 de 2020 Senado **“Por medio de la cual se incentiva la gestión de reciclaje de envases de un solo uso”** en sesión virtual de la Comisión Quinta Constitucional Permanente del Senado de la República del día catorce (14) de abril de dos mil veintiuno (2021).

  
**GUILLERMO GARCÍA REALPE**  
 Ponente Coordinador

  
**MARITZÁ MARTÍNEZ ARISTIZÁBAL**  
 Ponente

  
**MIGUEL ÁNGEL BARRERO CASTILLO**  
 Ponente

  
**JOSÉ OBDULIO GAVIRIA VÉLEZ**  
 Ponente

  
**GUILLERMO GARCÍA REALPE**  
 Presidente

  
**DELCEY HOYOS ABAD**  
 Secretaria General

COMISION QUINTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE  
 SECRETARIA GENERAL

Bogotá D.C., veintidós (22) de septiembre de dos mil veintiuno (2021)

Se autoriza el presente informe de ponencia para SEGUNDO DEBATE del Proyecto de Ley No. 137 de 2020 Senado **“Por medio de la cual se incentiva la gestión de reciclaje de envases de un solo uso”**

  
**DAIRA DE JESÚS GALVIS MÉNDEZ**  
 PRESIDENTE

  
**DELCEY HOYOS ABAD**  
 SECRETARIA

# INFORMES DE SUBCOMISIÓN

## INFORME DE SUBCOMISIÓN PROYECTO DE LEY NÚMERO 481 DE 2021 SENADO – 124 DE 2020 CÁMARA

*por la cual se modifican los artículos 175 y 201 de la Ley 906 de 2004, con el fin de establecer un término perentorio para la etapa de indagación, tratándose de delitos graves realizados contra los niños, niñas y adolescentes, se crea la unidad especial de investigación de delitos priorizados cometidos contra la infancia y la adolescencia, y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá D.C., 21 de septiembre de 2021

Doctor  
**GERMAN VARÓN COTRINO**  
Presidente  
**Comisión Primera Constitucional**  
Senado de la República  
Ciudad.

**Asunto:** Informe de Subcomisión del Proyecto de Ley No. 481 de 2021 Senado – 124 de 2020 Cámara *“Por la cual se modifican los artículos 175 y 201 de la Ley 906 de 2004, con el fin de establecer un término perentorio para la etapa de indagación, tratándose de delitos graves realizados contra los niños, niñas y adolescentes, se crea la unidad especial de investigación de delitos priorizados cometidos contra la infancia y la adolescencia, y se dictan otras disposiciones”*

**Respetado Presidente:**

De manera atenta, nos permitimos presentar ante la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, el Informe de la Subcomisión del Proyecto de Ley No. 481 de 2021 Senado – 124 de 2020 Cámara *“Por la cual se modifican los artículos 175 y 201 de la Ley 906 de 2004, con el fin de establecer un término perentorio para la etapa de indagación, tratándose de delitos graves realizados contra los niños, niñas y adolescentes, se crea la unidad especial de investigación de delitos priorizados cometidos contra la infancia y la adolescencia, y se dictan otras disposiciones”*; en atención que pasado 8 de septiembre del año en curso, se debatió el mencionado proyecto de ley y se designó una Subcomisión integrada por los siguientes senadores:

1. H.S. Temístocles Ortega.
2. H.S. Eduardo Emilio Pacheco
3. H.S. Soledad Tamayo Tamayo
4. H.S. Iván Name
5. H.S. Esperanza Andrade.

En ese sentido y bajo la respectiva designación anteriormente mencionada, los miembros de la subcomisión reunidos virtualmente por la plataforma zoom, el día 20 de septiembre de 2021, proceden a rendir el presente informe ante la Comisión Primera del Senado:

ARTÍCULO	MODIFICACIONES DE LA COMISIÓN
<b>ARTÍCULO 1. OBJETO.</b> Modificar los artículos 175 y 201 de la Ley 906 de 2004, a fin de establecer un término de seis (6) meses, en el cual la Fiscalía General de la Nación, deberá formular imputación de cargos o archivar motivadamente la indagación, en delitos que se ejerzan en contra de menores de edad y crear la Unidad Especial de Investigación de Delitos Priorizados, cometidos contra menores de edad.	Sin modificaciones
<b>ARTÍCULO 2.</b> Modifíquese el artículo 175 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:  "ARTÍCULO 175. DURACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS. El término de que dispone la Fiscalía para formular la acusación o solicitar la preclusión no podrá exceder de noventa (90) días contados desde el día siguiente a la formulación de la imputación, salvo lo previsto en el artículo 294 de este código.  El término será de ciento veinte (120) días cuando se presente concurso de delitos, o cuando sean tres o más los imputados o cuando se trate de delitos de competencia	<b>ARTÍCULO 2.</b> Modifíquese el artículo 175 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:  "ARTÍCULO 175. DURACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS. El término de que dispone la Fiscalía para formular la acusación o solicitar la preclusión no podrá exceder de noventa (90) días contados desde el día siguiente a la formulación de la imputación, salvo lo previsto en el artículo 294 de este código.  El término será de ciento veinte (120) días cuando se presente concurso de delitos, o cuando sean tres o más los imputados o cuando se trate de delitos de competencia

de los Jueces Penales de Circuito Especializados.  La audiencia preparatoria deberá realizarse por el juez de conocimiento a más tardar dentro de los cuarenta y cinco (45) días siguientes a la audiencia de formulación de acusación.  La audiencia del juicio oral deberá iniciarse dentro de los cuarenta y cinco (45) días siguientes a la conclusión de la audiencia preparatoria.  PARÁGRAFO 1°. La Fiscalía tendrá un término máximo de dos años contados a partir de la recepción de la noticia criminis para formular imputación u ordenar motivadamente el archivo de la indagación. Este término máximo será de tres años cuando se presente concurso de delitos, o cuando sean tres o más los imputados. Cuando se trate de investigaciones por delitos que sean de competencia de los jueces penales del circuito especializado el término máximo será de cinco años.	de los Jueces Penales de Circuito Especializados.  La audiencia preparatoria deberá realizarse por el juez de conocimiento a más tardar dentro de los cuarenta y cinco (45) días siguientes a la audiencia de formulación de acusación.  La audiencia del juicio oral deberá iniciarse dentro de los cuarenta y cinco (45) días siguientes a la conclusión de la audiencia preparatoria.  PARÁGRAFO 1°. La Fiscalía tendrá un término máximo de dos años contados a partir de la recepción de la noticia criminis para formular imputación u ordenar motivadamente el archivo de la indagación. Este término máximo será de tres años cuando se presente concurso de delitos, o cuando sean tres o más los imputados. Cuando se trate de investigaciones por delitos que sean de competencia de los jueces penales del circuito especializado el término máximo será de cinco años.
PARÁGRAFO 2°. Tratándose de los delitos de homicidio (Art. 103 C.P.), feminicidio (Art. 104A C.P.), inducción o ayuda al suicidio (Art. 107 C.P.), delitos contra la libertad individual y otras garantías (Capítulos I, II, IV y V del Título III C.P.), violencia intrafamiliar (Art. 229 C.P.) o de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual (Título IV C.P.), perpetrados contra menores de dieciocho (18) años, la Fiscalía tendrá un término de seis (6) meses contados a partir de la recepción de la noticia criminal para formular la imputación u ordenar mediante decisión motivada el archivo de la indagación, prorrogables por una sola vez hasta por seis (6) meses más cuando medie justificación razonable.  Si vencido este término no se ha llevado a cabo la imputación o el archivo, el fiscal que esté conociendo del proceso será relevado del caso y se designará otro fiscal, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes, quien deberá resolver sobre la formulación de imputación o el archivo en un término	PARÁGRAFO 2°. Tratándose de los delitos de homicidio (Art. 103 C.P.), feminicidio (Art. 104A C.P.), inducción o ayuda al suicidio (Art. 107 C.P.), delitos contra la libertad individual y otras garantías (Capítulos I, II, IV y V del Título III C.P.), violencia intrafamiliar (Art. 229 C.P.) o de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual (Título IV C.P.), perpetrados contra menores de dieciocho (18) años, la Fiscalía tendrá un término de seis (6) meses contados a partir de la recepción de la noticia criminal para formular la imputación u ordenar mediante decisión motivada el archivo de la indagación, prorrogables por una sola vez hasta por seis (6) meses más cuando medie justificación razonable.  Si vencido este término no se ha llevado a cabo la imputación o el archivo, el fiscal que esté conociendo del proceso será relevado del caso y se designará otro fiscal, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes, quien deberá resolver sobre la formulación de imputación o el archivo en un término

perentorio de sesenta (60) días, contados a partir del momento en que se le asigne el caso, sin perjuicio de las sanciones a que haya lugar para el fiscal sustituido de la actuación.  El fiscal que no cumpla con los términos establecidos anteriormente para los casos señalados en la ley incurrirá por esa sola conducta a título de omisión en causal de mala conducta, compulsándose copias de inmediato al Consejo Superior de la Judicatura para el inicio de la investigación disciplinaria.  Lo previsto en este parágrafo no obstará para que se pueda disponer la reapertura del caso cuando exista mérito para ello.  PARÁGRAFO 3°. En los procesos por delitos de competencia de los jueces penales del circuito especializados, por delitos contra la Administración Pública y por delitos contra el patrimonio económico que recaigan sobre bienes del Estado respecto de los cuales proceda la detención preventiva, los anteriores términos se duplicarán cuando sean tres (3) o más los imputados o los delitos objeto de investigación.	perentorio de sesenta (60) días, contados a partir del momento en que se le asigne el caso.  Lo previsto en este parágrafo no obstará para que se pueda disponer la reapertura del caso cuando exista mérito para ello.  PARÁGRAFO 3°. En los procesos por delitos de competencia de los jueces penales del circuito especializados, por delitos contra la Administración Pública y por delitos contra el patrimonio económico que recaigan sobre bienes del Estado respecto de los cuales proceda la detención preventiva, los anteriores términos se duplicarán cuando sean tres (3) o más los imputados o los delitos objeto de investigación.
<b>ARTÍCULO 3.</b> Modifíquese el artículo 201 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:  "ARTÍCULO 201. ÓRGANOS DE POLICÍA JUDICIAL PERMANENTE. Ejercen permanentemente las funciones de policía judicial los servidores investidos de esa función, pertenecientes al Cuerpo Técnico de Investigación de la Fiscalía General de la Nación y a la Policía Nacional, por intermedio de sus dependencias especializadas.  PARÁGRAFO 1°. En los lugares del territorio nacional donde no hubiere miembros de policía judicial de la Policía Nacional, estas funciones las podrá ejercer la Policía Nacional.  PARÁGRAFO 2°. La Fiscalía General de la	Sin modificaciones

<p>Nación contará con una Unidad Especial de Investigación de delitos priorizados cometidos contra la infancia y la Adolescencia, con equipos técnicos y profesionales suficientes e idóneos del Cuerpo Técnico de Investigación para desarrollar el programa metodológico trazado por el ente acusador. Esta Unidad Especial funcionará de conformidad con lo normado en la ley y en el estatuto orgánico de la Fiscalía General de la Nación.</p> <p>PARÁGRAFO 3°. La Unidad Especial de Investigación de Delitos Priorizados cometidos contra menores de edad operará de forma articulada y bajo el principio de colaboración armónica entre sus distintos miembros, los cuales serán funcionarios de la Fiscalía General de la Nación, Cuerpo Técnico de Investigación Judicial, Policía de Infancia y Adolescencia, Defensorías de Familia, Defensores Públicos, Jueces de Garantías y Jueces de Conocimiento. La conformación de la Unidad Especial de Investigación de Delitos Priorizados cometidos contra menores de edad será reglamentada conforme al estudio de cargas que se contempla en el artículo siguiente.</p> <p><b>ARTÍCULO 4.</b> En un plazo de seis (6) meses contados a partir de la expedición de la presente ley, deberá definirse la creación, conformación y ubicación de la Unidad Especial de Investigación de Delitos Priorizados cometidos contra menores de edad, conforme a lo establecido en el estudio de carga presentado por la Fiscalía General de la Nación y el Consejo Superior de la Judicatura. Lo anterior, sin perjuicio de que en el estudio de carga participen, según sean requeridos, el Cuerpo Técnico de Investigación Judicial, la Policía de Infancia y Adolescencia, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE-, Consejería Presidencial para la Niñez, Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer y Adolescencia, así como la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales.</p>	<table border="1"> <tr> <td data-bbox="841 347 1144 747"> <p><b>ARTÍCULO 5.</b> En el Presupuesto General de la Nación se deberá garantizar de manera progresiva un porcentaje razonable para la financiación de la Unidad Especial para la investigación de delitos priorizados cometidos contra la infancia y la adolescencia, y en general para la consecución de las labores de investigación por parte de la Fiscalía General de la Nación. Sin perjuicio de lo anterior, las fuentes de financiación también podrán provenir de aportes otorgados por cooperación internacional.</p> <p><b>PARÁGRAFO.</b> Este porcentaje variará positiva o negativamente conforme a los resultados obtenidos en las labores de la unidad y el impacto que tengan en la administración de justicia, para lo cual anualmente se hará la calificación de este elemento.</p> </td> <td data-bbox="1151 347 1442 747"> <p>Sin modificaciones</p> </td> </tr> <tr> <td data-bbox="841 757 1144 896"> <p><b>ARTÍCULO 6.</b> Establézcase el término perentorio de un (1) año contado a partir de la vigencia de la presente Ley para que la Fiscalía General de la Nación proceda con la reglamentación e implementación de lo aquí previsto.</p> </td> <td data-bbox="1151 757 1442 896"> <p>Sin modificaciones</p> </td> </tr> <tr> <td data-bbox="841 906 1144 1007"> <p><b>ARTÍCULO 7. VIGENCIA Y DEROGATORIAS.</b> La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p> </td> <td data-bbox="1151 906 1442 1007"> <p>Sin modificaciones</p> </td> </tr> </table> <p style="text-align: center;"><b>Proposición</b></p> <p>Una vez reunidos los integrantes de la subcomisión, habiendo estudiado el texto originalmente presentado, la proposición presentada por el H.S. Eduardo Pacheco, las observaciones presentadas y los argumentos de las mismas, expresados en el debate el pasado miércoles 8 de septiembre de 2021, y en la reunión de la subcomisión, nos permitimos proponer el siguiente texto para la discusión y votación por la Comisión Primera Constitucional</p>	<p><b>ARTÍCULO 5.</b> En el Presupuesto General de la Nación se deberá garantizar de manera progresiva un porcentaje razonable para la financiación de la Unidad Especial para la investigación de delitos priorizados cometidos contra la infancia y la adolescencia, y en general para la consecución de las labores de investigación por parte de la Fiscalía General de la Nación. Sin perjuicio de lo anterior, las fuentes de financiación también podrán provenir de aportes otorgados por cooperación internacional.</p> <p><b>PARÁGRAFO.</b> Este porcentaje variará positiva o negativamente conforme a los resultados obtenidos en las labores de la unidad y el impacto que tengan en la administración de justicia, para lo cual anualmente se hará la calificación de este elemento.</p>	<p>Sin modificaciones</p>	<p><b>ARTÍCULO 6.</b> Establézcase el término perentorio de un (1) año contado a partir de la vigencia de la presente Ley para que la Fiscalía General de la Nación proceda con la reglamentación e implementación de lo aquí previsto.</p>	<p>Sin modificaciones</p>	<p><b>ARTÍCULO 7. VIGENCIA Y DEROGATORIAS.</b> La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Sin modificaciones</p>
<p><b>ARTÍCULO 5.</b> En el Presupuesto General de la Nación se deberá garantizar de manera progresiva un porcentaje razonable para la financiación de la Unidad Especial para la investigación de delitos priorizados cometidos contra la infancia y la adolescencia, y en general para la consecución de las labores de investigación por parte de la Fiscalía General de la Nación. Sin perjuicio de lo anterior, las fuentes de financiación también podrán provenir de aportes otorgados por cooperación internacional.</p> <p><b>PARÁGRAFO.</b> Este porcentaje variará positiva o negativamente conforme a los resultados obtenidos en las labores de la unidad y el impacto que tengan en la administración de justicia, para lo cual anualmente se hará la calificación de este elemento.</p>	<p>Sin modificaciones</p>						
<p><b>ARTÍCULO 6.</b> Establézcase el término perentorio de un (1) año contado a partir de la vigencia de la presente Ley para que la Fiscalía General de la Nación proceda con la reglamentación e implementación de lo aquí previsto.</p>	<p>Sin modificaciones</p>						
<p><b>ARTÍCULO 7. VIGENCIA Y DEROGATORIAS.</b> La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Sin modificaciones</p>						
<p>Permanente del senado al Proyecto de Ley No. 481 de 2021 Senado – 124 de 2020 Cámara <i>“Por la cual se modifican los artículos 175 y 201 de la Ley 906 de 2004, con el fin de establecer un término perentorio para la etapa de indagación, tratándose de delitos graves realizados contra los niños, niñas y adolescentes, se crea la unidad especial de investigación de delitos priorizados cometidos contra la infancia y la adolescencia, y se dictan otras disposiciones”</i></p> <p style="text-align: center;"><b>TEXTO PROPUESTO POR LA SUBCOMISION</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Proyecto de Ley número 481 de 2021 Senado – 124 de 2020 Cámara</b></p> <p><i>“Por la cual se modifican los artículos 175 y 201 de la Ley 906 de 2004, con el fin de establecer un término perentorio para la etapa de indagación, tratándose de delitos graves realizados contra los niños, niñas y adolescentes, se crea la unidad especial de investigación de delitos priorizados cometidos contra la infancia y la adolescencia, y se dictan otras disposiciones”</i></p> <p style="text-align: center;"><b>EL CONGRESO DE COLOMBIA</b></p> <p style="text-align: center;"><b>DECRETA:</b></p> <p><b>ARTÍCULO 1. OBJETO.</b> Modificar los artículos 175 y 201 de la Ley 906 de 2004, a fin de establecer un término de seis (6) meses, en el cual la Fiscalía General de la Nación, deberá formular imputación de cargos o archivar motivadamente la indagación, en delitos que se ejerzan en contra de menores de edad y crear la Unidad Especial de Investigación de Delitos Priorizados, cometidos contra menores de edad.</p> <p><b>ARTÍCULO 2. Modifíquese el artículo 175 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:</b></p> <p>“ARTÍCULO 175. DURACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS. El término de que dispone la Fiscalía para formular la acusación o solicitar la preclusión no podrá exceder de noventa (90) días contados desde el día siguiente a la formulación de la imputación, salvo lo previsto en el artículo 294 de este código.</p> <p>El término será de ciento veinte (120) días cuando se presente concurso de delitos, o cuando sean tres o más los imputados o cuando se trate de delitos de competencia de los Jueces Penales de Circuito Especializados.</p> <p>La audiencia preparatoria deberá realizarse por el juez de conocimiento a más tardar dentro de los cuarenta y cinco (45) días siguientes a la audiencia de formulación de acusación.</p> <p>La audiencia del juicio oral deberá iniciarse dentro de los cuarenta y cinco (45) días siguientes a la conclusión de la audiencia preparatoria.</p> <p>PARÁGRAFO 1°. La Fiscalía tendrá un término máximo de dos años contados a partir de la recepción de la noticia criminis para formular imputación u ordenar motivadamente el archivo de la indagación. Este término máximo será de tres años cuando se presente concurso de delitos, o cuando sean tres o más los imputados. Cuando se trate de investigaciones por</p>	<p>delitos que sean de competencia de los jueces penales del circuito especializado el término máximo será de cinco años.</p> <p>PARÁGRAFO 2°. Tratándose de los delitos de homicidio (Art. 103 C.P.), feminicidio (Art. 104A C.P.), inducción o ayuda al suicidio (Art 107 C.P.), delitos contra la libertad individual y otras garantías (Capítulos I, II, IV y V del Título III C.P.), violencia intrafamiliar (Art. 229 C.P.) o de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual (Título IV C.P.), perpetrados contra menores de dieciocho (18) años, la Fiscalía tendrá un término de seis (6) meses contados a partir de la recepción de la noticia criminal para formular la imputación u ordenar mediante decisión motivada el archivo de la indagación, prorrogables por una sola vez hasta por seis (6) meses más cuando medie justificación razonable.</p> <p>Si vencido este término no se ha llevado a cabo la imputación o el archivo, el fiscal que esté conociendo del proceso será relevado del caso y se designará otro fiscal, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes, quien deberá resolver sobre la formulación de imputación o el archivo en un término perentorio de sesenta (60) días, contados a partir del momento en que se le asigne el caso.</p> <p>Lo previsto en este parágrafo no obstará para que se pueda disponer la reapertura del caso cuando exista mérito para ello.</p> <p>PARÁGRAFO 3°. En los procesos por delitos de competencia de los jueces penales del circuito especializados, por delitos contra la Administración Pública y por delitos contra el patrimonio económico que recaigan sobre bienes del Estado respecto de los cuales proceda la detención preventiva, los anteriores términos se duplicarán cuando sean tres (3) o más los imputados o los delitos objeto de investigación”.</p> <p><b>ARTÍCULO 3. Modifíquese el artículo 201 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:</b></p> <p>“ARTÍCULO 201. ÓRGANOS DE POLICÍA JUDICIAL PERMANENTE. Ejercen permanentemente las funciones de policía judicial los servidores investidos de esa función, pertenecientes al Cuerpo Técnico de Investigación de la Fiscalía General de la Nación y a la Policía Nacional, por intermedio de sus dependencias especializadas.</p> <p>PARÁGRAFO 1°. En los lugares del territorio nacional donde no hubiere miembros de policía judicial de la Policía Nacional, estas funciones las podrá ejercer la Policía Nacional.</p> <p>PARÁGRAFO 2°. La Fiscalía General de la Nación contará con una Unidad Especial de Investigación de delitos priorizados cometidos contra la Infancia y la Adolescencia, con equipos técnicos y profesionales suficientes e idóneos del Cuerpo Técnico de Investigación para desarrollar el programa metodológico trazado por el ente acusador. Esta Unidad Especial funcionará de conformidad con lo normado en la ley y en el estatuto orgánico de la Fiscalía General de la Nación.</p> <p>PARÁGRAFO 3°. La Unidad Especial de Investigación de Delitos Priorizados cometidos contra menores de edad operará de forma articulada y bajo el principio de colaboración armónica entre sus distintos miembros, los cuales serán funcionarios de la Fiscalía General de la Nación, Cuerpo Técnico de Investigación Judicial, Policía de Infancia y Adolescencia, Defensorías de Familia, Defensores Públicos, Jueces de Garantías y Jueces de Conocimiento. La conformación de la Unidad Especial de Investigación de Delitos Priorizados</p>						

<p>cometidos contra menores de edad será reglamentada conforme al estudio de cargas que se contempla en el artículo siguiente.</p> <p><b>ARTÍCULO 4.</b> En un plazo de seis (6) meses contados a partir de la expedición de la presente ley, deberá definirse la creación, conformación y ubicación de la Unidad Especial de Investigación de Delitos Priorizados cometidos contra menores de edad, conforme a lo establecido en el estudio de carga presentado por la Fiscalía General de la Nación y el Consejo Superior de la Judicatura. Lo anterior, sin perjuicio de que en el estudio de carga participen, según sean requeridos, el Cuerpo Técnico de Investigación Judicial, la Policía de Infancia y Adolescencia, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE-, Consejería Presidencial para la Niñez, Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer y Adolescencia, así como la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales.</p> <p><b>ARTÍCULO 5.</b> En el Presupuesto General de la Nación se deberá garantizar de manera progresiva un porcentaje razonable para la financiación de la Unidad Especial para la investigación de delitos priorizados cometidos contra la infancia y la adolescencia, y en general para la consecución de las labores de investigación por parte de la Fiscalía General de la Nación. Sin perjuicio de lo anterior, las fuentes de financiación también podrán provenir de aportes otorgados por cooperación internacional.</p> <p><b>PARÁGRAFO.</b> Este porcentaje variará positiva o negativamente conforme a los resultados obtenidos en las labores de la unidad y el impacto que tengan en la administración de justicia, para lo cual anualmente se hará la calificación de este elemento.</p> <p><b>ARTÍCULO 6.</b> Establézcase el término perentorio de un (1) año contado a partir de la vigencia de la presente Ley para que la Fiscalía General de la Nación proceda con la reglamentación e implementación de lo aquí previsto.</p> <p><b>ARTÍCULO 7. VIGENCIA Y DEROGATORIAS.</b> La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p> <p>De los Honorables Congresistas,</p> <table border="1" style="width: 100%; text-align: center;"> <tr> <td style="width: 50%;"> <b>ESPERANZA ANDRADE</b> Senadora de la República</td> <td style="width: 50%;"> <b>SOLEDAD TAMAYO TAMAYO</b> Senadora de la República</td> </tr> <tr> <td> <b>EDUARDO EMILIO PACHECO CUELLO</b> Honorable Senador de la República</td> <td><b>TEMÍSTOCLES ORTEGA</b> Senador de la República</td> </tr> </table>	 <b>ESPERANZA ANDRADE</b> Senadora de la República	 <b>SOLEDAD TAMAYO TAMAYO</b> Senadora de la República	 <b>EDUARDO EMILIO PACHECO CUELLO</b> Honorable Senador de la República	<b>TEMÍSTOCLES ORTEGA</b> Senador de la República	<table border="1" style="margin: auto;"> <tr> <td style="padding: 5px;"><b>IVAN LEONIDAS NAME</b> Senador de la República</td> <td style="width: 50px;"></td> </tr> </table>	<b>IVAN LEONIDAS NAME</b> Senador de la República	
 <b>ESPERANZA ANDRADE</b> Senadora de la República	 <b>SOLEDAD TAMAYO TAMAYO</b> Senadora de la República						
 <b>EDUARDO EMILIO PACHECO CUELLO</b> Honorable Senador de la República	<b>TEMÍSTOCLES ORTEGA</b> Senador de la República						
<b>IVAN LEONIDAS NAME</b> Senador de la República							

**CONTENIDO**

Gaceta número 1289 - jueves 23 de septiembre de 2021

**SENADO DE LA REPÚBLICA**

**PONENCIAS**

Informe de ponencia para primer debate al proyecto de acto legislativo número 12 de 2021 senado, por medio del cual se adopta una reforma política y electoral que permita la apertura democrática para la construcción de una paz estable y duradera. ....	1
Informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley número 103 de 2021 senado, por medio del cual se modifica la Ley 65 de 1993, Código Penitenciario y Carcelario, con el fin de garantizar los derechos fundamentales de las personas que se encuentran privadas de la libertad y alcanzar los fines del tratamiento penitenciario.....	2
Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley estatutaria. número 105 de 2021 senado, por medio del cual se modifica el artículo 68 A de la Ley 599 de 2000, se adicionan y modifican los artículos 307, 307 A, 308, y se elimina el artículo 310 de la Ley 906 de 2004 y se dictan otras disposiciones. ....	4
Informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley número 118 de 2021 senado, por la cual se establecen mecanismos adicionales para prevenir, remediar y sancionar la violencia intrafamiliar.....	6

Informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley número 137 de 2021 senado, por medio del cual se otorga la libertad a mujeres en detención preventiva relacionadas con delitos de drogas y se establecen otras disposiciones. ....	9
Informe de ponencia primer debate al proyecto de ley número 155 de 2021 senado, por medio de la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los cien (100) años de fundación del municipio de La Dorada en el Departamento de Caldas, rinde público homenaje a sus habitantes y se dictan otras disposiciones.....	11
Informe de ponencia para segundo debate senado del proyecto de ley número 137 de 2020 senado, por medio de la cual se incentiva la gestión de reciclaje de envases de un solo uso. ....	13
<b>INFORMES DE SUBCOMISIÓN</b>	
Informe de subcomisión proyecto de ley número 481 de 2021 senado – 124 de 2020 cámara, por la cual se modifican los artículos 175 y 201 de la Ley 906 de 2004, con el fin de establecer un término perentorio para la etapa de indagación, tratándose de delitos graves realizados contra los niños, niñas y adolescentes, se crea la unidad especial de investigación de delitos priorizados cometidos contra la infancia y la adolescencia, y se dictan otras disposiciones. ....	19