



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXI - N° 319

Bogotá, D. C., miércoles, 20 de abril de 2022

EDICIÓN DE 25 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 295 DEL 2021 SENADO

por la cual se expide el Código Océánico Colombiano.

En atención a la designación hecha por la presidencia de la Comisión Primera del Senado de la República, presentamos INFORME DE PONENCIA POSITIVA para primer debate al proyecto de ley 295 de 2021 “*Por la cual se expide el código oceánico colombiano*” con fundamento en los elementos que expongo a continuación:

- I. TRAMITE DE LA INICIATIVA
- II. OBJETIVO
- III. JUSTIFICACIÓN
- IV. CONTENIDO
- V. MARCO NORMATIVO
- VI. PROPOSICIÓN

I. TRAMTE DE LA INICIATIVA

El proyecto en consideración fue radicado el 21 de diciembre de 2021 en la Secretaría General por el senador Israel Alberto Zúñiga Iriarte. Así mismo y por medio de oficio del 16 de marzo de 2022, la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado asignó a través del Acta MD-22 la ponencia al senador Julián Gallo Cubillos.

II. OBJETIVO DE LA PROPUESTA

El propósito de este proyecto consiste en regular sobre los océanos de Colombia y su integración al territorio continental, adaptando las instituciones estatales para enfrentar el cambio climático, la conservación de los mares y su desarrollo sostenible.

A su vez, pretende reconocer el derecho económico, social, cultural y cosmogónico a los pueblos étnicos, de pescadores, campesinos y a todos los ciudadanos del país habitantes tradicionales de las costas, sobre los océanos atlántico y pacífico; regido por los principios de conservación, educación y sostenibilidad.

III. JUSTIFICACIÓN DE LA PROPUESTA

Los océanos ocupan tres cuartas partes de la superficie de la Tierra, contienen el 97% del agua del planeta y representan el 99% de su espacio vital. Con relación a la población, más de 3.000 millones de personas dependen de la diversidad biológica marina y costera para sus medios de vida y más de 2.600 millones dependen de los océanos como fuente primaria de estas, dado que representan la mayor fuente de proteínas del mundo. El valor del mercado de los recursos

marinos, costeros y de las industrias correspondientes se calcula en USD 3.000 billones de dólares anuales, que equivale a cerca del 5% del producto interno bruto (PIB) mundial. Los océanos contienen cerca de 200.000 especies identificadas y absorben aproximadamente el 30% del dióxido de carbono producido por los seres humanos, reduciendo de esta manera el impacto del calentamiento global (Naciones Unidas, 2020).

Por su parte, Colombia cuenta con un territorio de una extensión aproximada de 2.070.408 km², del cual el 55.15% (1.141.748km²) corresponde a tierras emergidas, continentales e insulares y el 44.85% a territorio marítimo (aproximadamente 589.560 km² en el Caribe y 339.100 km² en el pacífico) (Dimar, 2019). La zona costera de Colombia se extiende a lo largo de 12 de los 32 departamentos del país (46 municipios), de los cuales, ocho tienen costas en el Caribe y cuatro en el Pacífico. Adicional, Colombia cuenta, aproximadamente con 100 islas, 17 cayos, 42 bahías, 5 golfos, áreas de corralinas, arrecifes coralinos y manglares (Dirección General Marítima (Dimar, 2018)). Por lo anterior, debe destacarse el valor histórico, socio-cultural y estratégico que tienen el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, para el caso del Caribe, que tiene un reconocimiento especial en la Constitución Nacional y por tanto es objeto de políticas públicas especiales debido a su condición.

De otra parte, se debe resaltar la importancia del archipiélago de Malpelo (océano Pacífico), como emblema de la proyección de nuestros espacios marítimos, este archipiélago, se encuentra localizado aproximadamente a 500 km de Buenaventura; está conformado por la Isla principal de Malpelo de 1850 metros de largo, 600 metros de ancho y 376 metros de alto. Los derechos de Colombia sobre Malpelo, tienen su génesis en el *Ulti Possidetis Juris*, esto es, la posesión histórica, pacífica e ininterrumpida y en el reconocimiento hecho a la formación principal en los tratados de límites con los países vecinos (tratados Liévano-Boyd de 1976 y Lloreda-Gutierrez de 1984). Desde 1919 Colombia reconoció su carácter archipelágico con la expedición de la Ley 23 del 16 de septiembre. En el año de 1986, el presidente Belisario Betancur instruye instalar una guarnición permanente de la Armada Nacional y desde 1995 se declaró la zona protegida de Malpelo (Santuario de flora y fauna). Por su posición geográfica, los archipiélagos mencionados, tienen una importancia estratégica en función de los espacios marítimos que generan respecto de otros países.

Sin embargo, pese a que como se observa Colombia cuenta con unas condiciones favorables frente a sus océanos y recursos, dichas condiciones no han sido valoradas y tratadas de forma positiva.

Se evidencia, que lo anterior obedece a que no se cuenta con una gobernanza¹ y una institucionalidad para los espacios oceánicos, costeros, e insulares, se evidencia que no existe una normatividad clara, así como tampoco la creación de políticas e instrumentos que permitan el desarrollo bioceánico.

En la actualidad, Colombia, cuenta con al menos 100 actores (institucionales, figuras asociativas, entre otros) que avanzan en asuntos costeros, oceánicos e insulares en el país. De estos, 27 entidades corresponden al Gobierno nacional (1 departamento administrativo, 12 ministerios y

¹ La gobernanza es entendida como el conjunto de interacciones entre estructuras, procesos y tradiciones que determinan las tomas de decisiones con respecto a los intereses nacionales, el interés público, y cómo los ciudadanos u otros actores participan para el logro del desarrollo económico, social e institucional sostenible (Beas, 2011).

15 entidades)², 26 son regionales (12 departamentos, 12 corporaciones regionales, 2 regiones de planificación (Caribe y Pacífico) y 46 entidades locales (42 municipios y cuatro distritos).

Los espacios marinos, costeros e insulares, forman parte activa del desarrollo del país, debido a los recursos naturales que proveen, así mismo, porque permiten conectar con el resto del mundo. Sin embargo, el ordenamiento territorial de los espacios marino-costeros e insulares no tiene un régimen jurídico adecuado que permita entender dichos territorios como áreas especiales. A su vez, se tiene que en el plan de ordenamiento territorial (POT), Plan de Ordenamiento Departamental (POD), el Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento (PEMOT), entre otros, existen vacíos normativos de cara a los espacios marino-costeros.

La falta de régimen jurídico en Colombia, afecta puesto que se ha identificado que los factores antrópicos que más afectan el ecosistema son los cambios del uso de suelo, lo que incluye, expandir la frontera urbana, hotelera, agropecuaria e industrial, la extracción de recursos naturales para comercio y consumo, lo que genera, consecuencias negativas, tales como, pérdida de biomasa, desaparición de nichos ecológicos, disminución de la biodiversidad, formación de playones salinos, incremento de la erosión costera, entre otros (Invemar, 2017).

Ahora bien, el desarrollo de políticas públicas nacionales en materia de mares y océanos, ha sido resultado en primer lugar de las participaciones en las reuniones de Estocolmo de 1972, toda vez que, Colombia, adquirió el compromiso de involucrarse en la conservación de los recursos naturales. Con ocasión a ello, se expidió el Decreto Ley 2811 de 1974 (Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables), considerado este como el primer acercamiento normativo, actualmente Decreto Único Reglamentario 1076 de 2015 (Sector Ambiental y Desarrollo Sostenible).

Durante vario tiempo, la legislación existente (Decreto Ley 2811 de 1974), se limitaba a establecer la necesidad de preservar ecosistemas marinos y costeros: el tema marino, de los 340 artículos contenidos en dicha norma tan solo tres (164 a 166), correspondientes al Título iv “Del mar y su fondo”, estaban dedicados directamente a la protección de los territorios marinos y costeros. Adicionalmente, el país fue adquiriendo, previamente a la Convención de Río de 1992, una serie de compromisos internacionales en materia marina, sin que ello respondiera a una política pública coordinada y sistemática.

² Las 27 entidades del Gobierno nacional son: Agencia Nacional de Hidrocarburos, Agencia Nacional de Infraestructura, Armada República de Colombia, Aunap, Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, Dimar, DNP, Ecopetrol, ICANH, Ideam, IGAC, Invemar, Instituto de Planificación y Soluciones Energéticas para las Zonas No Interconectadas, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Instituto Colombiano de Antropología e Historia, Ministerio de Educación, Ministerio del Interior, Ministerio de Minas y Energía, Ministerio de Defensa, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Transporte, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Parques Nacionales Naturales de Colombia, Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, Unidad de Planificación Minero Energética. La CCO, aunque no es una entidad, es un actor nacional que se relaciona con los asuntos costeros y, de acuerdo con el artículo 1° del Decreto 347 de 2000, es órgano intersectorial de asesoría, consulta, planificación y coordinación del Gobierno nacional en materia de política nacional del océano y de los espacios costeros y sus diferentes temas conexos estratégicos, científicos, tecnológicos, económicos y ambientales relacionados con el desarrollo sostenible de los mares colombianos y su recursos.

**TABLA 1. CONVENIOS INTERNACIONALES
SUSCRITOS POR COLOMBIA RELACIONADOS
CON LAS ÁREAS MARINAS Y COSTERAS**

EVENTO	LUGAR	AÑO
Conferencia sobre el medio ambiente y el hombre.	Estocolmo, Suecia	1972
Convención internacional para la prevención de la contaminación por buques (MARPOL).	Londres, Inglaterra	1973
Convenio para la protección del medio marino y la zona costera del Pacífico sudeste.	Calí, Colombia	1981
Acuerdo sobre la cooperación regional para el combate contra la contaminación del Pacífico sudeste por hidrocarburos y otras sustancias nocivas.	Lima, Perú	1981
Convención de las Naciones Unidas sobre el derecho del mar. Firmado mas no ratificado.	Montego Bay, Jamaica	1982
Convenio para la protección y el desarrollo del medio marino en la región del Gran Caribe.	Cartagena, Colombia	1983
Protocolo para la conservación del Pacífico sudeste contra la contaminación proveniente de las fuentes terrestres.	Quito, Ecuador	1985
Protocolo para la conservación y administración de las áreas marinas y costeras protegidas del Pacífico sudeste.	Paipa, Colombia	1989

(continúa)

Roberto E. Lastra Mier y Alba R. Vergara 231

EVENTO	LUGAR	AÑO
Protocolo relativo a las áreas de flora y fauna silvestres especialmente protegidas del convenio para la protección y el desarrollo del medio marino de la región del Gran Caribe.	Kingston, Jamaica	1990

Fuente: modificado de Steer et al. (1997).

3

La quietud normativa se mantuvo hasta el año 1992, hasta que se llevó a cabo el proceso de negociaciones de la Convención de Río de ese año, que como consecuencia tuvo la expedición de la Ley 165 de 1994, a través de la cual, Colombia ratificó el convenio y acogió los principios y directrices que de este provenían. Colombia, mediante lo que se denominó La Agenda 21, adoptó el Programa de Acción de las Naciones Unidas, cuya finalidad era impulsar la sostenibilidad a nivel mundial y orientar la consolidación de un nuevo modelo de desarrollo en el siglo XXI.

Como estrategia global, dicha agenda fue suscrita por Colombia y otros 172 países miembros de Naciones Unidas comprometidos en la construcción de políticas ambientales, económicas y sociales encaminadas a alcanzar un desarrollo sostenible. Entre los objetivos planteados con estos compromisos se incluye el referente a la conservación y desarrollo de los espacios marinos y

³ Aguas marinas en Colombia, historia, desarrollo y perspectivas de las políticas públicas. https://bdigital.uexternado.edu.co/bitstream/handle/001/2565/MKA-spa-2019-Aguas_marinas_en_Colombia_historia_desarrollo_y_perspectivas_de_las_politicas_publicas_para_mares_y_oceanos;jsessionid=F7AFD025DD973E1E183FAEF6C971EAD8?sequence=1.

oceánicos enmarcados en el Capítulo 17 de la Agenda 21. Adicionalmente, Colombia ha venido adhiriendo otros compromisos en el mismo sentido: el Convenio de la Diversidad Biológica (cdb), la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (cites), el Acuerdo sobre el Programa Internacional para la Conservación de los Delfines (apicd) (Ley 557 de 2000), la Red de Información y datos del Pacífico Sur para el Apoyo a la Gestión Integrada de Áreas Costeras (programa spincam), la Comisión Permanente del Pacífico Sur (cpps), convenios enfocados en la protección de especies en peligro como tortugas, mamíferos, y la Convención para la Regulación de la Caza de Ballenas de 1946, entre otros. Igualmente, Colombia es país miembro del Corredor Marino del Pacífico Este Tropical (cmar), iniciativa de cooperación regional para la conservación y uso sostenible de los recursos marinos, liderado por los gobiernos de Ecuador, Costa Rica, Colombia y Panamá (Sandoval y Liévano, 2012).

Finalmente, el Mandato de Yakarta de 1995, instrumento mediante el cual se le da importancia de la metodología del Manejo Integrado de Zonas Costeras (mizc), como estrategia de conservación y desarrollo del medio marino. A partir de ese momento se planteó la necesidad de establecer una política nacional de carácter público encaminada a la protección de los recursos naturales marinos y costeros.

Colombia inició el proceso de fortalecimiento de su estructura institucional y jurídica en materia medioambiental, con la expedición de la Ley 99 de 1993, mediante la cual se creó el Ministerio de Medio Ambiente y el Sistema Nacional Ambiental (sina) (actualmente integrada en el Decreto Único Reglamentario 1076 de 2015). Dando continuidad a lo establecido en la Constitución Política de Colombia de 1991 y, con base en lo desarrollado en materia medio ambiental y en los compromisos internacionales adquiridos por el país, se dio inicio a un proceso de concertación interinstitucional mediante el cual se abordó lo ordenado por la Ley 99 de 1993, en referencia a los mares y océanos del territorio nacional. Así, en 1996 se iniciaron las primeras reuniones y talleres encaminados a formular una política, logrando la participación de los diferentes entes relacionados con el tema: el Departamento Nacional de Planeación (dnp), el Ministerio de Medio Ambiente, la Armada Nacional, Dirección General Marítima (dimar), Colciencias, los centros e institutos de investigación, las universidades, las Corporaciones Autónomas y Regionales y de Desarrollo Sostenible (car), las entidades territoriales y las Organizaciones No Gubernamentales (ong). El documento resultante de estos procesos de concertación fue presentado al Consejo Nacional Ambiental en el 1998. Sin embargo, solo fue aprobado en calidad de lineamientos de política y se solicitó su reestructuración al considerar que debía ser mucho más amplio. En el año 2000 se presentó y aprobó finalmente como política nacional, denominada “Política Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible de los Espacios Oceánicos y las Zonas Costeras e Insulares de Colombia (pnaoci)”. Se crearon diversas Áreas Marinas Protegidas (amp) y las Reservas de la Biosfera de SeaFlower y Ciénaga Grande de Santa Marta, fortaleciendo igualmente los Parques Nacionales Naturales Marinos, y la expansión e inclusión en 2006 del Santuario de Fauna y Flora de Malpelo en la Lista de Patrimonio Mundial.

Adicionalmente, el 1.º de julio de 2007 se expidió la Política Nacional del Océano y los Espacios Costeros (pnoec). De esa forma Colombia contó a partir de ese momento con una nueva herramienta de política con un carácter más integral, que aportó una visión de conjunto respecto de los espacios costeros y del océano, promoviendo su desarrollo sostenible, así como los intereses marítimos de la Nación. Así las cosas, Colombia empezó a contar con dos políticas públicas en materia de mares, océanos y espacios costeros: la pnaoci considerada como una política sectorial, y la pnoec como una política de Estado reconocida a nivel internacional al igual que las de

Australia, Canadá, Japón, Brasil, Estados Unidos de Norte América, Noruega, Portugal y Rusia (Unesco, 2007).

Posteriormente, Cuando se adoptó el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 (Ley 1450 de 2011) se establecieron directrices de gran importancia en materia de manejo de zonas costeras y marinas. El artículo 207 reglamentó la protección de los ecosistemas de arrecifes de coral, manglares y praderas de pastos marinos de todas las zonas marinas de jurisdicción nacional definidos por el Atlas de Áreas Coralinas de Colombia y el Atlas Las Praderas de Pastos Marinos en Colombia: estructura y distribución de un ecosistema estratégico, elaborados por el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras José Benito Vives de Andreis (invemar). En su párrafo primero aclaró que "... en arrecifes de coral y manglares se prohíbe el desarrollo de actividades mineras, exploración, explotación de hidrocarburos, acuicultura, pesca industrial de arrastre y la extracción de componentes de corales para la elaboración de artesanías".

En conclusión, si bien es cierto, se ha procurado trabajar en el desarrollo normativo sobre los océanos y las costas en Colombia, la presente iniciativa legislativa se hace necesaria para reforzar y unificar el cuerpo normativo que sobre la materia existe y así contribuir a reforzar las potencialidades sociales, económicas, territoriales y culturales de los mares y océanos del país.

IV. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

El proyecto está compuesto de quince (15) títulos, treinta (30) artículos, que desarrollan los siguientes temas:

TITULO I – OBJETO	
Artículo 1.	Objeto
Artículo 2.	Finalidad y Principios.
CAPÍTULO ÚNICO	DISPOSICIONES GENERALES
Artículo 3.	Se ordena la creación del Viceministro de Océanos, se reorganiza el Ministerio del Medio Ambiente y desarrollo sostenible y se discriminan las funciones que llevara a cabo el mencionado Viceministro de Océanos.
Artículo 4.	Se prohíbe la comercialización de aletas de tiburón de todas las especies en los océanos del país.
Artículo 5.	El Viceministro de los océanos, deberá crear un plan de acción para evitar la vulneración y la extinción de especies marinas (CITES) en los océanos del país.
Artículo 6.	Se ordena la creación de las oficinas de asuntos oceánicos en todas las corporaciones regionales en las costas caribe y pacífica del país.
Artículo 7.	Se ordena la creación del Mar de los Cimarrones.
Artículo 8.	Se ordena la creación de los Mares Comunitarios
Artículo 9.	Se prohíbe la pesca de arrastre.
Artículo 10.	Se prohíben los plásticos en el océano.
Artículo 11.	Se prohíbe verter desechos contaminantes en el océano.
Artículo 12.	Cuencas oceánicas soberanas.
TITULO III.	
Artículo 13.	Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales de Colombia. Se crean las áreas marinas protegidas.
TITULO IV.	

Artículo 14.	Ministerio del Deporte. Se ordena crear la dirección de deportes náuticos marinos y de buceo del Ministerio del Deporte.
TITULO V.	
Artículo 15.	Ministerio de Transporte. Se ordena implementar las políticas públicas de transporte marítimo según Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) actuales de las Naciones Unidas, la agenda para el desarrollo después de 2015 y los objetivos de desarrollo sostenible y organismos internacionales.
Artículo 16.	Ministerio de Transporte. Implementa un programa de desarrollo industrial naval para la expansión y transformación de la economía del país.
TITULO VI.	
Artículo 17.	Ministerio de Defensa. Control y vigilancia de los océanos.
Artículo 18.	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de Colombia.
TITULO VIII.	
Artículo 19.	Departamento Nacional de Planeación. Se ordena crear la dirección oceánica del Departamento de Planeación DNP.
Artículo 20.	Departamento Nacional de Planeación. Plan de acción territorial de lucha contra el cambio climático en los planes de desarrollo.
Artículo 21.	El Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Se ordena crear la oficina de Riesgos y Desastres Oceánicos.
TITULO X.	
Artículo 22.	Ministerio de Cultura. Se declaran los tesoros submarinos – patrimonio nacional.
Artículo 23.	Ministerio de Cultura. Los océanos serán sujetos de Derechos bioculturales.
TITULO XI.	
Artículo 24.	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Se ordena crear la oficina de turismo oceánico.
Artículo 25.	Procuraduría General de la Nación. Se ordena crear la procuraduría delegada para los océanos.
TITULO XIII.	
Artículo 26.	Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. Establecerá mapa oficial de Colombia.
Artículo 27.	Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. Se ordena declarar como especie marina Nacional y Símbolo Patrio de Colombia. El tiburón ballena (<i>Rhincodon typus</i>) orden Orectolobiformes Familia Rhincodontidae.
Artículo 28.	Ministerio de Educación Nacional. Se ordena crear la cátedra oceánica.
TITULO XV.	
Artículo 29.	Ministerio de Minas y Energía. Prohibición de la minería.
Artículo. 30	Vigencia.

V.MARCO NORMATIVO

El marco jurídico del presente proyecto de ley, encuentra su fundamento en el artículo 150 de la Constitución Política de Colombia, el cual expresa: “*Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: 1. Interpretar, reformar y derogar las leyes. 2. Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones*”.

VI. SITUACIONES QUE PUEDEN LLEGAR A CONFIGURAR CONFLICTO DE INTERÉS

El artículo 3 de la Ley 2003 de 2019 “Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992 y se dictan otras disposiciones” estableció:

“Artículo 3. El artículo 291 de la Ley 5 de 1992 quedará así: Artículo 291. Declaración de Impedimentos. 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 al 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”.

El proyecto busca generar situaciones de carácter general de las que no se puede colegir un conflicto de interés.

VII. 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 ley 295 de 2021 “Por la cual se expide el código oceánico colombiano”, de acuerdo al texto original presentado en este proyecto.

Cordialmente,



JULIAN GALLO CUBILLOS
SENADOR PONENTE

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO
326 DE 2022 SENADO**

por medio de la cual se modifica el artículo 3° de la Ley 1922 de 2018, para facilitar la acreditación de las víctimas ante la JEP.

Bogotá D.C., abril de 2022

Honorable Senador

GERMÁN VARÓN COTRINO

Presidente Comisión Primera Constitucional Permanente

Senado de la República

Ciudad

Asunto: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley No. 326 de 2022 Senado “Por medio de la cual se modifica el artículo 3 de la Ley 1922 de 2018, para facilitar la acreditación de las víctimas ante la JEP”.

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento de la designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República, mediante Acta MD-24, y de acuerdo con las disposiciones contenidas en la Ley 5ta de 1992, me permito, rendir informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley No. 326 de 2022 Senado “Por medio de la cual se modifica el artículo 3 de la Ley 1922 de 2018, para facilitar la acreditación de las víctimas ante la JEP”.

Atentamente,



MARIA FERNANDA CABAL MOLINA
Senadora de la República de Colombia

I. Trámite y síntesis del proyecto de ley

El proyecto de Ley que presenté en coautoría con la Honorable Senadora, Esperanza Andrade, fue radicado en la Secretaría del Senado de la República el día 17 de marzo del año 2022, siendo publicado en Gaceta del Congreso con el número 326 de 2022 Senado; mediante Acta MD-24, el Secretario de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado, me comunicó la decisión de la Mesa Directiva de esta célula de asignarme la ponencia para el primer debate de este proyecto.

La iniciativa cuenta con tres (3) artículos incluida su vigencia:

Artículo 1º: Expone el objeto del Proyecto de Ley, de modificar el artículo 3 de la Ley 1922 2018, “por medio de la cual se adoptan unas reglas de procedimiento para la Jurisdicción Especial para la Paz”.

Artículo 2º: Adiciona el párrafo 2º al artículo 3º del Libro Primero, Disposiciones Generales, TÍTULO PRIMERO, GARANTÍAS PARA LA PARTICIPACIÓN DE LAS VÍCTIMAS, de la Ley 1922 de 2019.

Artículo 3º : Vigencia y derogatoria

II. Finalidad y alcance del proyecto de ley

Esta iniciativa tiene por objetivo modificar el artículo 3º de la Ley 1922 de 2018, para lograr que toda persona que haya sido reconocida y acreditada como víctima en cualquier jurisdicción, reciba esas mismas condiciones ante la Jurisdicción Especial para la Paz. De igual manera, el apoderado judicial que haya representado los intereses de la víctima en otras jurisdicciones, podrá representar a la víctima ante la Jurisdicción Especial para la Paz, con el fin de garantizar el acceso a la administración de justicia y sus derechos a la verdad, justicia, reparación y garantía de no repetición.

Lo anterior, en la medida de las siguientes consideraciones; pues los acuerdos de Paz suscritos entre el Estado colombiano y las FARC-EP, originaron modificaciones de orden constitucional como el Acto Legislativo 01 de 2017, donde se introdujo un nuevo Título Transitorio que regula el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR), el cual se compone de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia

y la No Repetición; la Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado; las medidas de reparación integral para la construcción de paz y las garantías de no repetición y la Jurisdicción Especial para la Paz.

En relación con la Jurisdicción Especial para la Paz, la Ley 1957 de 2019 (Ley Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz) consagra el principio rector sobre “la centralidad de los derechos de las víctimas” (artículo 13), según el cual, “en toda actuación del componente de justicia del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición , se tomarán en cuenta como ejes centrales los derechos de las víctimas y la gravedad del sufrimiento infringido por las graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario y las graves violaciones a los Derechos Humanos, ocurridas durante el conflicto. Deberá repararse el daño causado y restaurarse cuando sea posible (...) “La justicia restaurativa atiende prioritariamente las necesidades y la dignidad de las víctimas y se aplica con un enfoque integral que garantiza la justicia, la verdad y la no repetición de lo ocurrido”.

Las reglas de procedimiento para la Jurisdicción Especial para la Paz, además de consagrar la centralidad de los derechos de las víctimas, regulan las formas de participación de las víctimas y en especial el procedimiento para la acreditación de la calidad de víctima que de acuerdo al artículo 3°:

"Después de la recepción de un caso o grupo de casos por parte de la Sala o Sección respectiva o una vez la Sala de Reconocimiento contraste los informes, una persona que manifiesta ser víctima de un delito y que desea participar en las actuaciones, deberá presentar prueba siquiera sumaria de su condición, tal como el relato de las razones por las cuales se considera víctima, especificando al menos la época y el lugar de los hechos victimizantes.

Las respectivas Salas o Secciones de primera instancia tramitarán las peticiones, de acuerdo con el tipo de proceso.

En la oportunidad procesal correspondiente, la Sala o Sección dictará una decisión motivada, reconociendo o no la acreditación, susceptible de los recursos ordinarios, por la víctima o quien la represente.

Parágrafo. A quien acredite estar incluido en el Registro Único de Víctimas, no se le podrá controvertir su condición de tal".

Sin embargo, esta norma ha desconocido que hay unas víctimas del conflicto armado, que provienen de otras jurisdicciones transicionales y ordinarias, sobre las cuales el Estado tiene la obligación de proteger y su reconocimiento

preliminar no puede ser omitido, toda vez que existe por vía constitucional el compromiso de Protección frente a la revictimización (SU-648/17):

"La jurisprudencia ha constatado que existen muchas condiciones en las cuales las personas que han sido víctimas de la violencia del conflicto armado pueden ser 'revictimizadas', lo cual implica una especial protección del Estado. Por ejemplo, se ha reconocido que cuando las personas que son víctimas acuden a los procesos de justicia y paz a denunciar su caso, se exponen nuevamente a ser revictimizadas, por cuanto son objeto de nuevas amenazas, lo cual se constituye en una barrera y un obstáculo para el goce efectivo de su derecho de acceso a la justicia. Esto es especialmente grave cuando se trata de personas que, además, son sujetos de especial protección constitucional. En estos casos se han tomado medidas de protección individuales, pero también generales".

Así las cosas, ignorar el reconocimiento que se ha hecho a las víctimas del conflicto en otros procedimientos judiciales ya sean ordinarios o transicionales, desatiende la protección constitucional especial de la que gozan, como ocurre en el Registro Único de Víctimas, que quien acredite su condición de víctima no será controvertida con posterioridad, presupuesto que debería ser aplicable a aquellas víctimas que han acreditado ante otras jurisdicciones.

Por tanto, en aplicación a los criterios de las Naciones Unidas en cuanto a la protección de las víctimas y los principios y directrices básicos de sus derechos, contemplados tanto en el Derecho Internacional de los Derechos humanos, como en el Derecho Internacional Humanitario.

"Los Principios y directrices básicos establecen con claridad que entre los derechos de las víctimas contemplados en el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario se incluye el de exigir a los Estados que cumplan su obligación de impedir que se cometan violaciones e investigarlas cuando ello ocurra.

Los Principios y directrices básicos establecen, además, que "La obligación de respetar, asegurar que se respeten y aplicar las normas internacionales de derechos humanos y el derecho internacional humanitario según lo previsto en los respectivos ordenamientos jurídicos comprende, entre otros, el deber de:

a) Adoptar disposiciones legislativas y administrativas y otras medidas apropiadas para impedir las violaciones;

- b) Investigar las violaciones de forma eficaz, rápida, completa e imparcial y, en su caso, adoptar medidas contra los presuntos responsables de conformidad con el derecho interno e internacional;
- c) Dar a quienes afirman ser víctimas de una violación de sus derechos humanos o del derecho humanitario un acceso equitativo y efectivo a la justicia, [...] con independencia de quién resulte ser en definitiva el responsable de la violación; y
- d) Proporcionar a las víctimas recursos eficaces, incluso reparación [...]" (párrafo 3) .

Esta protección de las víctimas, también significa que los apoderados que representaron a las víctimas ante otras jurisdicciones puedan representarlas ante la Jurisdicción Especial para la Paz. Por último, cabe resaltar que en el marco de la Ley 975 de 2005, en sus decretos reglamentarios, se reconoció la acreditación de las víctimas ante otras jurisdicciones como lo busca el presente proyecto de Ley, con el objetivo de salvaguardar los derechos de las víctimas y evitar la revictimización.

III. MARCO NORMATIVO

- Decreto 3011 de 2013, Por el cual se reglamentan las Leyes 975 de 2005, 1448 de 2011 y 1592 de 2012.
- Ley 1957 de 2019 (Ley Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz).
- Ley 1922 de 2018, (Reglas de Procedimiento para la Jurisdicción Especial para la Paz).
- Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones - 60/147 Resolución aprobada por la Asamblea General el 16 de diciembre de 2005.

También harán parte del marco normativo las sentencias expuestas en el acápite Tercero "Justificación" del proyecto:

- Sentencia C-080 de 2018
- Sentencia SU-648 de 2017

IV. ARTICULADO PROPUESTO

PROYECTO DE LEY NÚMERO 326 DE 2022

“POR MEDIO DE LA CUAL SE ADOPTAN UNAS REGLAS DE PROCEDIMIENTO PARA LA JURISDICCIÓN ESPECIAL PARA LA PAZ”

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. La presente iniciativa de ley tiene por objeto modificar el artículo 3° de la Ley 1922 de 2018 “Por medio de la cual se adoptan unas reglas de procedimiento para la Jurisdicción Especial para la Paz”.

Artículo 2°. Adiciónese el párrafo 2° al artículo 3° del Libro Primero, Disposiciones Generales, TÍTULO PRIMERO, GARANTÍAS PARA LA PARTICIPACIÓN DE LAS VÍCTIMAS, de la Ley 1922 de 2019 el cual quedará así:

“Artículo 3°. Procedimiento para la acreditación de la calidad de víctima. Después de la recepción de un caso o grupo de casos por parte de la Sala o Sección respectiva o una vez la Sala de Reconocimiento contraste los informes, una persona que manifiesta ser víctima de un delito y que desea participar en las actuaciones, deberá presentar prueba siquiera sumaria de su condición, tal como el relato de las razones por las cuales se considera víctima, especificando al menos la época y el lugar de los hechos victimizantes.

Las respectivas Salas o Secciones de primera instancia tramitarán las peticiones, de acuerdo con el tipo de proceso.

En la oportunidad procesal correspondiente, la Sala o Sección dictará una decisión motivada, reconociendo o no la acreditación, susceptible de los recursos ordinarios, por la víctima o quien la represente.

Parágrafo. A quien acredite estar incluido en el Registro Único de Víctimas, no se le podrá controvertir su condición de tal.

Parágrafo 2°. Quien haya acreditado su condición de víctima, y haya sido reconocida en cualquier otra jurisdicción, ya sea ordinaria o transicional; se tendrá como acreditada de manera automática ante esta jurisdicción. Y no se le podrá controvertir su condición de tal. Así mismo podrá seguir siendo asistida por el mismo apoderado judicial que haya representado sus intereses en esas otras jurisdicciones, con el fin de garantizar los derechos a la verdad,

justicia, reparación y garantía de no repetición, así como el acceso a la administración de justicia, y evitar su revictimización.

Artículo 3°. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación, y deroga todas las normas que le sean contrarias.

V. CONFLICTO DE INTERESES

De conformidad con la ley 2003 de 2019, que reformó la Ley 5ª de 1992 en lo relativo al régimen de conflicto de interés de los congresistas, se señala que esta propuesta legislativa se enmarca dentro de las causales de ausencia de conflicto de interés, específicamente la prevista en el literal a: “a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir, cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores”, dado que, la presente iniciativa busca que se permita a las víctimas reconocidas ante otras jurisdicciones, que sean acreditadas en la JEP sin mayores requisitos a los que ya tuvieron que presentar para acreditarse cómo víctimas.

VI. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, de manera respetuosa solicito a los honorables Congresistas dar trámite en primer debate en la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República, al Proyecto de Ley No. 326 de 2022 Senado “Por medio de la cual se modifica el artículo 3 de la Ley 1922 de 2018, para facilitar la acreditación de las víctimas ante la JEP” conforme al texto del proyecto original.

Cordialmente,



MARIA FERNANDA CABAL MOLINA

Senadora de la República

Centro Democrático

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 314 DEL 2022

por medio de la cual se modifica la Ley 599 de 2000 por la cual se expide el Código Penal.

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 314 DEL 2022 “POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA LA LEY 599 DE 2000 ‘POR LA CUAL SE EXPIDE EL CÓDIGO PENAL’”

En atención a la designación hecha por la presidencia de la Comisión Primera del Senado de la República, presentamos INFORME DE PONENCIA POSITIVA para primer debate al proyecto de ley 314 de 2022 “*Por medio de la cual se modifica la ley 599 de 2000 por la cual se expide el Código Penal*” con fundamento en los elementos que expongo a continuación:

- I. TRAMITE DE LA INICIATIVA**
- II. OBJETIVO**
- III. JUSTIFICACIÓN**
- IV. CONTENIDO**
- V. MARCO NORMATIVO**
- VI. SITUACIONES QUE PUEDEN LLEGAR A CONFIGURAR CONFLICTO DE INTERESES.**
- VII. PLIEGO DE MODIFICACIONES**
- VIII. PROPOSICIÓN**
- IX. TEXTO DEFINITIVO**

I. TRAMTE DE LA INICIATIVA

El proyecto en consideración fue radicado el 7 de febrero de 2022 en la Secretaría General por el senador Iván Cepeda Castro. Así mismo y por medio de oficio del 16 de marzo de 2022, la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado asignó a través del Acta MD-22 la ponencia al senador Julián Gallo Cubillos, anunciando por medio de este mismo oficio el envío del proyecto al Consejo de Política Criminal en cumplimiento a los artículos 3, 6 y 18 del Decreto 2055 de 2014, para la realización del concepto previo por parte de esta instancia.

II. OBJETIVO DE LA PROPUESTA

El propósito de este proyecto consiste en reprimir, en el ámbito penal, aquellos comportamientos dolosos con los que se busque entorpecer procesos de paz y de reincorporación, así como la implementación de acuerdos de paz, y con ello, perpetuar la intolerancia y la guerra que afecta gravemente a la población civil, en especial a la que habita en las zonas mas afectadas por la violencia o los territorios en los que históricamente han estado y que, en consecuencia, impiden materialmente la vigencia de derechos y principios constitucionales.

En este sentido se busca crear un tipo penal contenido en el Libro II Título XII Capítulo I de la Ley 599 de 2000, de los delitos contra la seguridad pública, que tiene por propósito proscribir penalmente toda conducta que busque obstruir, de manera temporal o permanente, las conversaciones o diálogos que sostengan los representantes autorizados por el Gobierno Nacional

con grupos armados organizados al margen de la ley, la implementación de acuerdos de paz y los procesos de reincorporación a la vida civil de desmovilizados con el propósito de impedir su realización.

III. JUSTIFICACIÓN DE LA PROPUESTA

Durante los últimos sesenta años las investigaciones sobre resolución negociada de conflictos armados han reafirmado que los acuerdos de paz son la forma más usual para dar fin a los conflictos internos; un tercio de los 121 conflictos internos que se han desarrollado desde la década de los noventa han privilegiado soluciones negociadas en reemplazo de otras orientadas a concretar una victoria militar¹. Es por esto que se suele recomendar persistir en la vía negociada, en los procesos de paz, pues constituyen estos una modalidad positiva y constructiva para transformar las opciones bélicas y al tiempo asumir alternativas menos costosas que la salida militar. De los 54 conflictos finalizados en los últimos 30 años, 43 de ellos, el 79,6% lo hicieron mediante negociaciones de paz y solo 11 de ellos, es decir 20,4% mediante victoria militar².

Desde finales del siglo XIX a nivel internacional las naciones han creado ininidad de documentos, acuerdos y tratados buscando de manera decidida la preservación de la paz. De especial consideración la Conferencia de Paz de la Haya en 1899, la segunda Conferencia de la Paz en 1907 que dispuso emplear todos los esfuerzos necesarios para asegurar la resolución pacífica de las diferencias internacionales. Así mismo y luego de la devastación generada por la Segunda Guerra mundial se fundó la Organización de las Naciones Unidas con el propósito de mantener la paz y la seguridad internacional³, así mismo se fundó la Organización de los Estados Americanos con este fin y las cartas de constitución de estos organismos buscan el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional.

Esta búsqueda universal de la paz se encuentra expuesta en el preámbulo de la Declaración de los Derechos Humanos de 1948, en el Preámbulo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en la Declaración sobre el Derechos de los Pueblos a la Paz de las Naciones Unidas de noviembre de 1984, en la Carta Africana de los Derechos y de los Pueblos de 1981 y de forma mas reciente en la Declaración del Milenio de la Asamblea General de las Naciones Unidas⁴, siendo estas, a pesar de la tozudez la historia beligerante de las naciones, ejemplos del claro espíritu que ha guiado la intencionalidad del concierto internacional hacia la salida negociada a los conflictos.

Colombia no ha sido ajena a este interés universal y a pesar de una historia reciente llena de conflictos internos, los acuerdos de paz han estado a la orden del día buscando su solución y la reducción del daño generados por estos en la población de nuestro país; entre 1981 y diciembre de 2016 se cuentan por lo menos, 56 intentos de pactar la paz de forma negociada con el

¹ Negociar la Paz: Una síntesis de los Estudios sobre la resolución negociada de conflictos armados internos. (40) P.149-174 Estudios Políticos. Valencia Agudelo, German Darío, Gutiérrez Loaiza, Alderid y Johansson, Sandra (2012). Citado en la exposición de motivos del proyecto y disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=16429068009>

² Hernández Delgado, E. (2017). Negociaciones de paz en Colombia: una mirada en perspectiva de construcción de paz. Papel Político, 21(1), 35-56. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.papo21-1.npcm> Citado en la exposición de motivos del proyecto.

³ La Carta de fundación de la Organización de las Naciones Unidas se puede consultar en: <https://www.un.org/es/about-us/un-charter/full-text>

⁴ Declaración del Milenio del 13 de septiembre del 2000. Ver en: <https://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf>

gobierno⁵. Podemos establecer una línea desde las negociaciones entre Antonio Nariño y Camilo Torres en 1813 hasta la actualidad con el Acuerdo de Paz con las FARC y las negociaciones con el ELN.

Cada Acuerdo o proceso ha estado acompañado de una normatividad que ha intentado dar cuerpo jurídico a estos, así como a los procesos de desmovilización, reinserción, la más reciente comprensión del Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR⁶) y lo definido en el Acuerdo Final de Paz firmado con la guerrilla de las FARC-EP en el punto 3, un proceso de reincorporación fundado en la “*voluntad del colectivo de aportar a la construcción de paz y al fortalecimiento del tejido social, la convivencia y la reconciliación en los territorios con base en el desarrollo económico y los principios democráticos*”⁷.

Así mismo el último Acuerdo de Paz firmado por el Estado colombiano y la Guerrilla de las FARC-EP, para su ejecución articuló diversas figuras del derecho internacional: Elevó el Acuerdo de Paz a Acuerdo Especial Humanitario en los Términos del artículo 3 Común a los Convenios de Ginebra de 1949, notificarlo a las Naciones Unidas y Depositarlo en el Consejo Federal de Ginebra, e incorporarlo a la legislación nacional vía bloque de constitucionalidad buscando blindarlos de manera amplia e integral a nivel interno, como externo⁸. Para este Acuerdo de Paz se dieron encuentros exploratorios en la Habana en el año 2012 entre las FARC-EP y el gobierno de Juan Manuel Santos, culminando las negociaciones en noviembre de 2016 con la firma del Acuerdo Final en el que se pactaron seis puntos relativos a Reforma Rural Integral, Participación Política, Fin del Conflicto Armado, Solución al Problema de las Drogas Ilicitas y víctimas: Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición y el sexto relativo a la Implementación, Verificación y Refrendación.

Cinco años después de la firma de este ambicioso plan de transformación del Estado que tenía como meta cerrar la brecha urbano-rural y dar posibilidad de apertura política para desterrar el uso de la violencia en la política colombiana, los indicadores sobre seguridad muestran que la inacción del Gobierno Nacional en la tarea de implementación del Acuerdo ha permitido que la guerra se profundice en algunas regiones, y que se expanda a territorios en los que se ha apoderado nuevamente de bastas regiones del país, en donde se interpone a los incipientes procesos de construcción de paz⁹.

Esto de nuevo demuestra que la reintegración en contextos de pobreza e inseguridad socava los procesos de desmovilización y reintegración e incide en las posibilidades de que los excombatientes se vinculen nuevamente a grupos armados, bandas criminales y delincuencia común entre otros. Según el Instituto KROC en su informe de 2021 “(...) *De las 578 disposiciones del Acuerdo Final, el informe señala que las disposiciones implementadas completamente y en estado intermedio aumentaron dos puntos porcentuales durante el 2020. A*

⁵ Valencia, German (2013). Alternancias de la Paz y la Guerra en Colombia, 1978-2015. Debates, 64, pp.44-54. Ver en: http://bibliotecadigital.udea.edu.co/bitstream/10495/4044/1/ValenciaGerman_2013_PazGuerraColombia.pdf

⁶ Herrera, Dylan, & González, Paola. (2013). Estado del arte del DDR en Colombia frente a los estándares internacionales en DDR (IDDRS). *Colombia Internacional*, (77), 272-302. Retrieved March 20, 2022, from http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-56122013000100010&lng=en&tlng=es.

⁷ Acuerdo Final de Paz para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y duradera. 2016. Ver en: https://www.jep.gov.co/Marco%20Normativo/Normativa_v2/01%20ACUERDOS/Texto-Nuevo-Acuerdo-Final.pdf?csf=1&e=0fpYA0

⁸ Los interrogantes del “blindaje jurídico” para la paz. Fundación Ideas para la Paz, junio de 2016. Citado en la Exposición de motivos del proyecto. Ver en: <https://www.ideaspaz.org/publications/posts/1351>

⁹ Exposición de motivos del proyecto.

la fecha de corte del informe, el 28% de las disposiciones estaba implementado completamente en contraste con un 26% en 2019¹⁰”.

Las negociaciones y los procesos de paz en Colombia, ha tenido obstáculos y ataques graves, mas allá de la ausencia de voluntad gubernamental (de hacer “trizas la paz), que han impedido una cabal implementación de los Acuerdos de Paz y de la reincorporación de los exguerrilleros, generando graves afectaciones a la población civil.

Las negociaciones en la Habana tuvieron que sortear varios de estos ataques. A inicios del 2014 y por medio de investigaciones periodísticas fue revelado que inteligencia militar había interceptado de manera ilegal al equipo negociador del gobierno desde los inicios de los diálogos mediante una oficina ubicada en inmediaciones del Centro Comercial Galerías en Bogotá, en donde funcionó una central de interceptaciones del Ejército Nacional bajo el nombre de “Sala Andrómeda”, perteneciente al batallón de inteligencia Técnica del Ejército número uno (Bitec-1) cuya misión inicial debía orientarse a actividades de inteligencia contra el terrorismo y las FARC¹¹. Esta investigación no se quedó ahí, sino que terminó vinculando a las salas de interceptación de la Fiscalía ordenadas por el Fiscal General Néstor Humberto Martínez.

Otro impacto fuerte contra el Acuerdo de Paz está relacionado con la violencia y ausencia de garantías de seguridad para los exguerrilleros. Los crímenes contra los firmantes son dramáticas pues los últimos cinco años han asesinado 299 de ellos y cientos de estos han sufrido procesos de desplazamiento forzado colectivo como el de los integrantes del ETCR Santa Lucia (Antioquia) hacia Mutatá por el asesinato de 12 de ellos, así mismo como los del ETCR Urías Rondón luego del ingreso de un grupo armado el 18 de noviembre de 2021¹².

Estas situaciones de inseguridad llevaron a que el 27 de enero de 2022 la Corte Constitucional en expediente T-7987084 declarara el estado de cosas inconstitucionales por el bajo nivel de implementación del componente de garantías de seguridad de los signatarios del Acuerdo de Paz¹³. Afirmó la Corte en su pronunciamiento: *“El Estado ha fracasado en la protección a excombatientes que dejaron las armas y se acogieron a la legalidad”*.

Esta afirmación se confirma con el hecho de que 35 de los excombatientes asesinados habían elevado previamente al Gobierno una solicitud de protección, lo que demuestra la respuesta estatal lenta e inoportuna frente a la victimización de los firmantes. En su exposición la Corte determinó: *“iii) exhortar al Congreso de la República con el propósito de que proporcione el impulso indispensable para desarrollar los contenidos del Acuerdo Final de Paz que aún se encuentren requeridos de implementación legislativa, relacionados con la posibilidad de materializar el concepto de seguridad, entendido este en un sentido ampliado”*.

¹⁰ Quinto Informe Instituto Kroc. 31 de agosto de 2021. Ver en: <https://keough.nd.edu/es/el-quinto-informe-del-instituto-kroc-sobre-el-acuerdo-de-paz-en-colombia-muestra-avances-pese-a-grandes-desafios/>

¹¹ ¿Alguien expió a los negociadores de la Habana? Revista Semana, febrero de 2014. Ver en: <https://www.semana.com/nacion/articulo/alguien-espio-los-negociadores-de-la-habana/376076-3/> También se puede consultar “La Paz Chuzada” en <https://www.semana.com/opinion/articulo/la-paz-chuzada-por-daniel-coronell/641767/> y Los explosivos señalamientos de interceptaciones ilegales que salpican a Néstor Humberto Martínez. Revista Semana, noviembre de 2019. Ver en: <https://www.semana.com/nacion/articulo/maria-jimena-duzan-investigacion-sobre-chuzadas-ilegales-en-la-fiscalia-de-nessor-humberto-martinez/642376/>

¹² ¿Qué está pasando con los ex-Farc en el espacio territorial del Yarí, en Meta? El Espectador, 17 de diciembre de 2021. Ver en: <https://www.elespectador.com/colombia-20/conflicto/que-esta-pasando-con-los-excombatientes-de-las-farc-en-el-etc-de-yari-en-meta/>

¹³ Comunicado de la Corte Constitucional del 27 de enero de 2022. Ver en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/Comunicado%20No.%20001%20Enero%2027%20de%202022.pdf>

Así mismo la firma del Acuerdo Final y la entrega de armas por parte de la guerrillera de las FARC no redundó en la disminución de ataques contra los y las líderes sociales, por el contrario estos homicidios se dispararon de forma alarmante, lo que sin duda afecta la estabilidad de los acuerdos concertados luego de décadas de confrontación armada y la construcción de una verdadera paz estable y duradera. Según INDEPAZ desde la firma del Acuerdo en 2016, han sido asesinados 1270 dirigentes sociales y personas defensoras de derechos humanos, 500 organizaciones han sido víctimas de amenazas, que impactan a 4000 dirigentes sociales¹⁴.

De la misma manera la misma Fundación ha reportado el crecimiento de disidencias conformadas por exintegrantes de la extinta guerrilla de las FARC, en donde reporta el registro de 32 estructuras armadas pos FARC -EP en procesos en los que de un solo grupo como el Frente 1 hoy existen casi 18 estructuras con algún tipo de presencia en diferentes zonas de 13 departamentos¹⁵.

Este crecimiento de disidencias como amenaza fundamental a la implementación del Acuerdo Final de Paz, se sustenta en lo planteado por la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación que afirma que de las 13.999 personas acreditadas por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP), 13.139 estarían vinculadas aún al proceso de reincorporación. Lo que indica tres aspectos: que la mayoría de los firmantes están comprometidas con lo pactado, que el crecimiento de los GAPF se ha nutrido de nuevos reclutamientos y que a pesar de los mandos reconocidos y de amplia trayectoria militar y política que coordinan GAPF el grueso de los miembros son nuevos, por lo que difícilmente se podría hablar de un mismo fenómeno guerrillero¹⁶.

Finalmente, a pesar de los incumplimientos en la implementación del Acuerdo de Paz no hay dudas de que la búsqueda de la paz es urgente para lograr, de manera colectiva, la cohesión en el país, esto es un imperativo ético, constitucional y responde a los mas profundos sentires de la legislación internacional, sustento del Estado Social de Derecho. La búsqueda de la paz implica un deber estatal que vincula la actuación de las autoridades y los particulares no sólo en el diseño e implementación de acciones, normativas y de política pública, dirigida a la superación del conflicto armado, sino, en general, en el logro de la convivencia pacífica, por lo que comporta también, una opción preferencial por la solución pacífica como instrumento constitucionalmente deseable de resolución de las controversias y el logro progresivo de la plena vigencia de los derechos fundamentales¹⁷.

Así mismo es importante recordar que como lo afirma la sentencia C-936 de 2010 existe una estrecha relación entre la Constitución y la política criminal, debido a la constitucionalización del derecho penal que se traduce en la obligación del legislador de asegurar, que la política criminal incorpore preceptos y postulados constitucionales para hacer efectivos esos derechos y valores constitucionales. Es por esto, que la iniciativa en consideración busca desarrollar el artículo 22 de la Constitución Política (derecho y deber a la paz) y concretar mecanismos legales que traduzcan el deber jurídico de los ciudadanos de propender por el logro y mantenimiento de la

¹⁴ Cinco Años del Acuerdo de Paz. Balance en Cifras de la Violencia en los Territorios. INDEPAZ, Noviembre de 2021. Ver en <https://indepaz.org.co/5-anos-del-acuerdo-de-paz-balance-en-cifras-de-la-violencia-en-los-territorios/>

¹⁵ Las disidencias de las FARC un problema en auge. Indepaz, Abril de 2018. Ver en: <https://www.ideaspaz.org/publications/posts/1662#:~:text=Casi%20a%20C3%B1o%20y%20medio%20despu%C3%A9s,por%20llegar%20a%20ser%201.500.>

¹⁶ Grupos Armados PosFarc (GAPF): una nueva espiral de violencia en Colombia. PARES, agosto de 2021. Ver en: <https://www.pares.com.co/post/grupos-armados-posfarc-gapf-una-nueva-espiral-de-violencia-en-colombia>

¹⁷ Sentencia C-630 de 2017. Corte Constitucional. Ver en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-630-17.htm>

paz en armonía con el acto legislativo 05 de 2017, “*por medio del cual se dictan disposiciones para asegurar el monopolio de la fuerza (...)*” que le otorgó al legislador la competencia general para presentar iniciativas orientadas a regular tipos penales relacionados con conductas que promuevan, estimulen o perpetúen el conflicto armado.

IV. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

El proyecto está compuesto de tres artículos: el primero mediante el cual se incorpora un nuevo artículo 340B de la Ley 599 de 2000, denominado: “obstrucción a la paz”; el segundo, incorpora un artículo 340C de la Ley 599 de 2000, que establece las circunstancias de agravación punitiva de la conducta; y el tercero sobre la vigencia.

El tipo penal definido en este proyecto lo constituyen los siguientes elementos:

1. La conducta en su fase objetiva, mediante la realización de actos capaces de obstruir, en este sentido el sujeto activo obstruye, impide, estorba la realización de las conversaciones o diálogos, así como la implementación de acuerdos de paz y procesos de reincorporación.
2. La conducta en su fase subjetiva, es el dolo, es decir que la persona sea consciente de que con sus actos pueda ocasionar la ruptura de los acuerdos, la imposibilidad de su implementación o la realización efectiva de los procesos de reincorporación.
3. Es un tipo penal de mera conducta, no de resultado, pues no se requiere que el fin perseguido por el sujeto activo se consuma, basta con que dirija su conducta a producir ese efecto. Por ende, admite la tentativa, pues se trata de un tipo penal en el que se incrimina el peligro que genera independientemente de que la conducta se realice.

V. MARCO NORMATIVO

El Marco Normativo del proyecto de ley está establecido en lo definido de la naturaleza del Estado social de Derecho y la búsqueda de la paz, en la normatividad internacional reconocida en el bloque de constitucionalidad y en la Constitución Política de Colombia, particularmente en el objetivo del derecho a la paz pero de forma general en la paz como valor fundante del modelo organizativo, deber y derecho del Estado colombiano.

-Constitución Política de Colombia. Artículos 114, 150 referente al poder legislativo y la competencia del Congreso de la República para producir las leyes.

-Artículo 22 de la Constitución Política de Colombia referente al derecho a la paz.

-Sentencia C-230 de 2017 referente al Acto Legislativo 02 de 2017 procedimiento legislativo Especial para la Paz.

-Sentencia C-048 de 2001. Sobre la ley 418 de 1997 que contiene las “*Disposiciones para facilitar el diálogo y la suscripción de acuerdos con organizaciones armadas al margen de la ley, a las cuales el Gobierno Nacional les reconozca el carácter político para su desmovilización, reconciliación entre los colombianos y la convivencia pacífica*”.

-Sentencia C-365 de 2012 sobre los límites constitucionales en materia penal.

-Declaratoria del Estado de Cosas Inconstitucional relativo a la vida y seguridad de los exguerrilleros. Corte Constitucional en expediente T-7987084 de 2022.

-Código Penal, Libro II Título XII Capítulo I del Código Penal.

VI. SITUACIONES QUE PUEDEN LLEGAR A CONFIGURAR CONFLICTO DE INTERÉS

El artículo 3 de la Ley 2003 de 2019 “Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992 y se dictan otras disposiciones” estableció:

“Artículo 3. El artículo 291 de la Ley 5 de 1992 quedará así: Artículo 291. Declaración de Impedimentos. 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 al 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”.

En el caso concreto de este proyecto el ponente considera que se trata de un proyecto de interés general, que además no es retroactivo y entra en vigencia a partir de su publicación.

VII. PLIEGO DE MODIFICACIONES

PROYECTO DE LEY	PROPUESTA DE MODIFICACIONES	JUSTIFICACIÓN
<p>Artículo 1. Incorpórese un nuevo artículo 340B de la Ley 599 de 2000, del siguiente tenor:</p> <p>“Artículo 340B. Obstrucción a la paz. El que obstruya, de manera temporal o permanente, las conversaciones o diálogos que sostengan los representantes autorizados por el Gobierno Nacional con grupos armados organizados al margen de la ley, la implementación de acuerdos de paz y los procesos de reincorporación a la vida civil de desmovilizados, con el propósito de impedir su realización, incurrirá en prisión de diez (10) a quince (15) años, en multa de mil (1.000) a diez mil (10.000) salarios mínimos mensuales</p>	<p>Sin Modificaciones</p>	

<p>legales vigentes, y en interdicción de derechos y funciones públicas de diez (10) a quince (15) años.</p>		
<p>Artículo 2. Incorpórese un nuevo artículo 340C de la ley 599 de 20000, del siguiente tenor: “Artículo 340C. Circunstancias de agravación punitiva. La pena prevista en el artículo anterior se aumentará de la mitad a las tres cuartas partes, sin concurre alguna de las siguientes circunstancias:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Se consuma el fin perseguido. b) Se cometa por servidor público que ejerce autoridad o jurisdicción. c) Se emplean, para su realización, bienes del Estado. d) Como consecuencia del ilícito se causa la muerte o lesiones personales a mujeres excombatientes, constructoras de paz, defensoras de derechos humanos o lideresas sociales. 	<p>Artículo 2. Incorpórese un nuevo artículo 340C de la ley 599 de 20000, del siguiente tenor: “Artículo 340C. Circunstancias de agravación punitiva. La pena prevista en el artículo anterior se aumentará de la mitad a las tres cuartas partes, sin concurre alguna de las siguientes circunstancias:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Se consuma el fin perseguido. b) Se cometa por servidor público que ejerce autoridad o jurisdicción. c) Se emplean, para su realización, bienes del Estado. d) Como consecuencia del ilícito se causa la muerte o lesiones personales a mujeres excombatientes, constructoras de paz, defensoras de derechos humanos o lideresas sociales. e) <u>Como consecuencia del ilícito se impide la implementación de acuerdos parciales o humanitarios que hayan pactado las partes en el desarrollo de un proceso de negociación o diálogo de paz.</u> 	<p>Se incluye una causal de agravación adicional que busca sancionar la conducta de impedir la ejecución de acuerdos parciales o humanitarios, que han sido esenciales en la búsqueda y final suscripción de Acuerdos de Paz definitivos.</p> <p>El desescalamiento de los conflictos es esencial para brindar confianza entre las partes, dar cumplimiento al Derecho Internacional Humanitario y proteger a la población civil victimizada con ocasión del conflicto.</p>
<p>Artículo 3. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Sin modificaciones</p>	

VIII. 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 ley 314 de 2022 *“Por Medio de la cual se modifica la Ley 599 de 2000 por la cual se expide el Código Penal”*, de acuerdo al Pliego de Modificaciones expuesto y el texto que se presenta a continuación:



JULIAN GALLO CUBILLOS
SENADOR PONENTE

TEXTO PROPUESTO

PROYECTO DE LEY 314 DEL 2022

“POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA LA LEY 599 DE 2000 ‘POR LA CUAL SE EXPIDE EL CÓDIGO PENAL’

EL CONGRESO DE COLOMBIA DECRETA:

Artículo 1. Incorpórese un nuevo artículo 340B de la Ley 599 de 2000, del siguiente tenor:

“Artículo 340B. Obstrucción a la paz. El que obstruya, de manera temporal o permanente, las conversaciones o diálogos que sostengan los representantes autorizados por el Gobierno Nacional con grupos armados organizados al margen de la ley, la implementación de acuerdos de paz y los procesos de reincorporación a la vida civil de desmovilizados, con el propósito de impedir su realización, incurrirá en prisión de diez (10) a quince (15) años, en multa de mil (1.000) a diez mil (10.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes, y en interdicción de derechos y funciones públicas de diez (10) a quince (15) años.

Artículo 2. Incorpórese un nuevo artículo 340C de la ley 599 de 2000, del siguiente tenor:

“Artículo 340C. Circunstancias de agravación punitiva. La pena prevista en el artículo anterior se aumentará de la mitad a las tres cuartas partes, sin concurre alguna de las siguientes circunstancias:

- a) Se consuma el fin perseguido.
- b) Se cometa por servidor público que ejerce autoridad o jurisdicción.
- c) Se emplean, para su realización, bienes del Estado.
- d) Como consecuencia del ilícito se causa la muerte o lesiones personales a mujeres excombatientes, constructoras de paz, defensoras de derechos humanos o lideresas sociales.
- e) Como consecuencia del ilícito se impide la implementación de acuerdos parciales o humanitarios que hayan pactado las partes en el desarrollo de un proceso de negociación o diálogo de paz.

Artículo 3. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



JULIAN GALLO CUBILLOS
SENADOR PONENTE

CONTENIDO

Gaceta número 319 - miércoles 20 de abril de 2022

SENADO DE LA REPÚBLICA**Págs.****PONENCIAS**

Informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley número 295 del 2021 Senado, por la cual se expide el Código Oceánico Colombiano.	1
Informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley número 326 de 2022 Senado, por medio de la cual se modifica el artículo 3° de la Ley 1922 de 2018, para facilitar la acreditación de las víctimas ante la JEP.	9
Informe de ponencia para primer debate , pliego de modificaciones y texto propuesto al proyecto de ley número 314 del 2022, por medio de la cual se modifica la Ley 599 de 2000 por la cual se expide el Código Penal.	16