



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)  
IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIII - Nº 131

Bogotá, D. C., lunes, 7 de abril de 2014

EDICIÓN DE 8 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

## PROYECTOS DE LEY

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 182 DE 2014 SENADO

*por la cual se reforma la Ley 1561 de 2012.*

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. *El artículo 10 de la Ley 1561 de 2012 quedará así:*

**Artículo 10. Requisitos de la demanda.** La demanda deberá cumplir los requisitos previstos en el Código General del Proceso y las siguientes reglas:

1. La declaración de pertenencia o el saneamiento de títulos podrán ser pedidos por todo aquel que pretenda adquirir el bien por prescripción o sanear el título que conlleve la llamada falsa tradición.

2. Los acreedores podrán hacer valer la prescripción adquisitiva a favor de su deudor, a pesar de la renuencia o de la renuncia de este.

3. La declaración de pertenencia también podrá pedirla el comunero que, con exclusión de los otros condueños y por el término de la prescripción extraordinaria, hubiere poseído materialmente el bien común o parte de él, siempre que su explotación económica no se hubiere producido por acuerdo con los demás comuneros o por disposición de autoridad judicial o del administrador de la comunidad.

4. A la demanda deberá acompañarse un certificado del registrador de instrumentos públicos en donde consten las personas que figuren como titulares de derechos reales principales sujetos a registro. Cuando el inmueble haga parte de otro de mayor extensión deberá acompañarse el certificado que corresponda a este. Siempre que en el certificado figure determinada persona como titular de un derecho real sobre el bien, la demanda deberá dirigirse contra ella. Cuando el bien esté gravado con hipoteca deberá citarse también al acreedor hipotecario.

El registrador de instrumentos públicos deberá responder a la petición del certificado requerido en el inciso anterior, dentro del término de quince (15) días siguientes a la fecha de su recibo.

5. Adicionalmente, el demandante deberá manifestar en la demanda que:

a) El bien sometido a este proceso no se encuentra en las circunstancias de exclusión previstas en los numerales 1, 3, 4, 5, 6, 7 y 8 del artículo 6° de la Ley 1561 de 2012.

b) La existencia o no, de vínculo matrimonial con sociedad conyugal vigente o de unión marital de hecho, con sociedad patrimonial legalmente declarada o reconocida. De existir alguna de las anteriores situaciones, se deberá allegar prueba del estado civil del demandante, la identificación completa y datos de ubicación del cónyuge o compañero(a) permanente, para que el juez dé aplicación al parágrafo del artículo 2° de la Ley 1561 de 2012.

Las declaraciones hechas por el demandante de los literales a) y b) de este numeral se entenderán realizadas bajo la gravedad de juramento.

Artículo 2°. *El artículo 11 de la Ley 1561 de 2012 quedará así.*

**Artículo 11. Anexos.** Además de los anexos previstos en el Estatuto General de Procedimiento vigente, a la demanda deberán adjuntarse los siguientes documentos:

a) Los medios probatorios con que pretenda probar la posesión o la falsa tradición. Para estos efectos pueden utilizarse, entre otros, documentos públicos o privados en los que conste la relación jurídica del demandante con el inmueble, las constancias de pago de impuestos, servicios públicos, contribuciones, valorizaciones, actas de colindancias o cualquier otro medio probatorio que permita establecer la posesión alegada, sin perjuicio de las demás oportunidades probatorias a que tenga derecho.

b) Prueba del estado civil conforme a lo dispuesto en el literal b) del artículo 10 de la Ley 1561 de 2012.

Artículo 3°. *El artículo 12 de la Ley 1561 de 2012 quedará así:*

**Artículo 12. Información previa a la calificación de la demanda.** Para constatar la información respec-

to de lo indicado en los numerales 1, 3, 4, 5, 6, 7 y 8 del artículo 6° de la Ley 1561 de 2012, el juez, en el término de diez (10) días, contados a partir del recibo de la demanda, consultará entre otros: el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), del respectivo municipio, los informes de inmuebles de los Comités Locales de Atención Integral a la Población Desplazada o en riesgo de desplazamiento, la información administrada por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAG), o la autoridad catastral correspondiente, la Fiscalía General de la Nación y el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente.

En aquellas áreas donde se implemente el Programa Nacional de Formalización de la Propiedad Rural que lidera el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, se levantarán los respectivos informes técnico-jurídicos, planos y actas de colindancias, las cuales serán valoradas por el juez como prueba suficiente de la identificación, situación jurídica, social, económica, uso y destinación del inmueble a formalizar.

De conformidad con el artículo 15 del Decreto número 019 de 2012, el juez de conocimiento tendrá acceso a los registros públicos administrados por las entidades que manejan la información requerida en esta disposición.

Artículo 4°. *El artículo 14 de la Ley 1561 de 2012 quedará así:*

**Artículo 14. Contenido del auto admisorio de la demanda.** En el auto admisorio de la demanda, se ordenará lo siguiente:

1. Como medida cautelar, la inscripción de la demanda en el folio de matrícula inmobiliaria para el caso de saneamiento de título que conlleve la llamada falsa tradición. Si la pretensión es la titulación de la posesión, se decretará la medida cautelar solo si existe folio de matrícula inmobiliaria del predio objeto de posesión.

2. La notificación personal del auto admisorio de la demanda al titular o titulares de los derechos reales principales que aparezcan en el certificado expedido por el registrador de instrumentos públicos, quienes tendrán que contestar la demanda dentro de 10 días. La notificación se hará de conformidad con lo establecido en el Código General del Proceso.

3. Se ordenará informar de la existencia del proceso a la Superintendencia de Notariado y Registro, al Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural (Incoder), a la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a Víctimas y al Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), para que, si lo consideran pertinente, hagan las manifestaciones a que hubiere lugar en el ámbito de sus funciones.

Igualmente se ordenará el emplazamiento de las personas que se crean con derechos sobre el respectivo bien, en la forma establecida en el numeral siguiente.

4. El demandante procederá al emplazamiento en los términos previstos en el Código General del Proceso y deberá instalar una valla de dimensión no inferior a un metro cuadrado, en lugar visible del predio objeto del proceso, junto a la vía pública más importante sobre la cual tenga frente o límite. La valla deberá contener los siguientes datos:

- a) La denominación del juzgado que adelanta el proceso.
- b) El nombre del demandante.
- c) El nombre del demandado.

d) El número de radicación del proceso.

e) La indicación de que se trata de un proceso de titulación de la posesión.

f) El emplazamiento de todas las personas que crean tener derechos sobre el inmueble, para que concurren al proceso.

g) La identificación del predio.

Tales datos deberán estar escritos en letra de tamaño no inferior a siete (7) centímetros de alto por cinco (5) centímetros de ancho.

Cuando se trate de inmuebles sometidos a propiedad horizontal, a cambio de la valla se fijará un aviso en lugar visible de la entrada al inmueble.

Instalada la valla o el aviso, el demandante deberá aportar fotografías del inmueble en las que se observe el contenido de ellos.

La valla o el aviso deberán permanecer instalados hasta la audiencia de instrucción y juzgamiento.

5. Inscrita la demanda y aportadas las fotografías por el demandante, el juez ordenará la inclusión del contenido de la valla o del aviso en el Registro Nacional de Procesos de Pertenencia que llevará el Consejo Superior de la Judicatura o quien haga sus veces, por el término de un (1) mes, dentro del cual podrán contestar la demanda las personas emplazadas; quienes concurren después tomarán el proceso en el estado en que se encuentre.

6. El juez designará curador *ad litem* que represente a los indeterminados y a los demandados ciertos cuya dirección se ignore. El curador *ad litem*, para contestar la demanda, tendrá el término de diez (10) días.

Artículo 5°. *El artículo 15 de la Ley 1561 de 2012 quedará así:*

**Artículo 15. Diligencia de inspección.** El juez deberá practicar personalmente inspección judicial sobre el inmueble para verificar los hechos relacionados en la demanda y constitutivos de la posesión alegada y la instalación adecuada de la valla o del aviso. En la diligencia el juez podrá practicar las pruebas que considere pertinentes. Al acta de la inspección judicial se anexarán fotografías actuales del inmueble en las que se observe el contenido de la valla instalada o del aviso fijado.

Si el juez lo considera pertinente, adelantará en una sola audiencia en el inmueble, además de la inspección judicial, las actuaciones previstas en los artículos 372 y 373 del Código General del Proceso, y dictará sentencia inmediatamente, si le fuere posible.

Parágrafo 1°. Cuando la prescripción adquisitiva se alegue por vía de excepción, el demandado deberá dar cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 1°, numeral 4, y 4°, de esta ley. Si el demandado no aporta con la contestación de la demanda el certificado del registrador o si pasados treinta (30) días desde el vencimiento del término de traslado de la demanda no ha cumplido con esos requisitos, el proceso seguirá su curso, pero en la sentencia no podrá declararse la pertenencia.

Parágrafo 2°. El Registro Nacional de Procesos de Pertenencia deberá estar disponible en la página web del Consejo Superior de la Judicatura o de quien haga sus veces.

Cumplido el trámite precedente y vencido el término de traslado de la demanda, el juez dentro de los tres (3) días siguientes, fijará fecha y hora para realizar diligencia de inspección judicial. Dicha diligencia se realizará dentro de los diez (10) días siguientes.

Si llegados el día y hora fijados para la diligencia el demandante no se presenta o no suministra los medios necesarios para practicarla, no podrá llevarse a cabo. El demandante, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes, deberá expresar las razones que justifiquen su inasistencia o incumplimiento. El Juez las evaluará y determinará si se fija nueva fecha y hora o se archiva la actuación. En caso de no encontrar razones justificativas, el Juez sancionará al demandante con multa equivalente al pago de un salario mínimo legal mensual vigente (1 smlmv) a favor del Tesoro Nacional y se archivará el expediente sin perjuicio de que se pueda presentar nueva demanda.

Parágrafo 3°. Salvo en los casos previstos en el inciso final del artículo 12 de la Ley 1561 de 2012, el juez que practica la audiencia, se asesorará y acompañará de perito para identificar el inmueble por sus linderos y cabida, y ordenará la práctica de las pruebas necesarias para lograr su plena identificación.

Parágrafo 4°. La identificación física de los inmuebles se apoyará en los informes a que se refiere el inciso final del artículo 12 de la Ley 1561 de 2012, o en planos georreferenciados, con coordenadas geográficas referidas a la red geodésica nacional. Para los inmuebles rurales si no fuere posible se hará mediante presentación de un plano en el cual se determine la descripción, cabida y linderos, elaborado por la autoridad catastral o por un topógrafo, agrimensor o ingeniero con matrícula profesional vigente.

Parágrafo 5°. Si en la diligencia de inspección judicial el juez encuentra que el inmueble no reúne las condiciones establecidas en los numerales 1 a 8 del artículo 6° de la Ley 1561 de 2012, ordenará el archivo del expediente y compulsará copias a las autoridades competentes.

Artículo 6°. *El artículo 26 de la Ley 1561 de 2012 quedará así:*

**Artículo 26. Efecto general e inmediato de la ley.** El artículo 26 de la Ley 1561 de 2012 quedará así. Podrá acogerse al proceso verbal especial aquí previsto, todo aquel que haya cumplido los requisitos para tal efecto y tenga otro proceso radicado en el cual no se haya notificado a los demandados el auto admisorio de la demanda.

Artículo 7°. *Vigencia.* Esta ley rige desde la fecha de su promulgación.

*Eduardo Enríquez Maya,*  
Senador.

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Después del recorrido que exige el sistema legal vigente en Colombia, la idea de establecer un mecanismo jurídico para titular la posesión material y sanear la llamada falsa tradición se consolidó, pues el Congreso de Colombia expidió, en primer lugar la Ley 1182 de 2007 y después la Ley 1561 de 2012, cuyos resultados brillan con luz meridiana.

Por virtud del derecho de propiedad, el Estado reconoce a las personas la titularidad de derechos y la facultad de disponer de un bien corporal o intelectual, potestad cuyo ejercicio lícito impone a los demás asociados la obligación de respetarla, abstenerse de perturbarla y realizar actos de señor y dueño sobre la misma cosa. La jurisprudencia y la doctrina universales han señalado que, como derecho real, la propiedad puede hacerse efectiva erga omnes, porque el sujeto activo es el titular del derecho, la colectividad es el sujeto pasivo

y el Estado la autoridad que lo respalda. De derecho subjetivo y función social, por vía jurisprudencial la propiedad ha pasado a ser derecho fundamental, porque es estrecha su relación con la vida, el sosiego y la creatividad de las personas.

La Ley 1561 de 2012 empezó a regir el 12 de enero de 2013 y, desde entonces, a lo largo del país, apoyados por el Ministerio del Interior, hemos realizado varios talleres para hacerla conocer y promover su utilización en los casos de propietarios que adolecen de titulación perfecta y en los de poseedores materiales de inmuebles que carecen de título. El Consejo Superior de la Judicatura se solidarizó con estos propósitos publicando el texto de la ley y distribuyéndolo entre los jueces y demás servidores públicos de la rama judicial.

La Ley 1564 de 2012, que contiene el Código General del Proceso y regula los asuntos civiles, agrarios, comerciales y de familia, empezó a regir en el mes de enero del año en curso y, desde luego, se aplica por regla general a los procesos verbales. Según los artículos 368 y 375 del Código mencionado, sus disposiciones abarcan el proceso de pertenencia, salvo que haya norma especial como lo es la Ley 1561 de 2012. Por este motivo conviene armonizar las dos normativas para que esta ley continúe beneficiando a los propietarios y poseedores de bienes inmuebles urbanos y rurales de pequeña entidad económica.

El proyecto de ley que presento al Congreso, con seis artículos conyuga el Código General del Proceso con la Ley 1561 de 2012, haciéndola más ágil y más útil en estos temas: requisitos de la demanda, sus anexos, calificación de la demanda, auto admisorio de la demanda, inspección judicial a los inmuebles y efecto general e inmediato, es decir, se propone modificar los artículos 10, 11, 13, 14, 15 y 26 en el orden de ideas explicado.

*Eduardo Enríquez Maya,*  
Senador.

SENADO DE LA REPÚBLICA  
SECRETARÍA GENERAL  
(Arts. 139 y s.s. Ley 5ª de 1992)

El día 7 del mes de abril del año 2014 se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 182, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por el honorable Senador *Eduardo Enríquez Maya.*

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

SENADO DE LA REPÚBLICA  
SECRETARÍA GENERAL  
Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 7 de abril de 2014

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 182 de 2014 Senado, *por la cual se reforma la Ley 1561 de 2012*, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General, por el honorable Senador *Eduardo Enríquez Maya.* La materia de que trata el mencionado proyecto de ley, es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO  
DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 7 de abril de 2014

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Primera Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional, con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Juan Fernando Cristo Bustos.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

## PONENCIAS

### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 171 DE 2014 SENADO

*por medio de la cual se modifica la Ley número 1482 de 2011, para sancionar penalmente la discriminación contra las personas con discapacidad.*

Bogotá D. C., martes 1° de abril de 2014

Honorable Senador

HEMEL HURTADO ANGULO

Vicepresidente de la Comisión Primera Constitucional Permanente

Senado de la República.

E. S. D.

**Asunto:** Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 171 de 2014 Senado.

Apreciado señor Vicepresidente:

En cumplimiento del honroso encargo que me hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República y en desarrollo de lo dispuesto en la Ley 5ª de 1992 (artículos 150, 153 y 156), en mi calidad de ponente, me permito radicar Informe de Ponencia para Primer Debate del Proyecto de ley número 171 de 2014 Senado, “por medio del cual se modifica la Ley número 1482 de 2011, para sancionar penalmente la discriminación contra las personas con discapacidad” en la Secretaría de la Comisión.

Cordialmente,

*Juan Manuel Galán Pachón,*

Senador de la República  
(Partido Liberal Colombiano).

Presidente de la Comisión Primera  
Constitucional Permanente.

### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 171 DE 2014 SENADO

*por medio de la cual se modifica la Ley número 1482 de 2011, para sancionar penalmente la discriminación contra las personas con discapacidad.*

**Palabras clave:** Ley “anti-discriminación”; criterios sospechosos de discriminación; ámbito de cobertura de los tipos penales; discriminación por discapacidad; delito de actos de racismo o discriminación; delito de hostigamiento por motivos de raza, religión, ideología política, u origen nacional, étnico o cultural.

**Instituciones clave:** Corte Constitucional; Corte Suprema de Justicia; Fiscalía General de la Nación; Procuraduría General de la Nación.

El objetivo del presente documento es realizar un análisis del Proyecto de ley número 171 de 2014 Senado, “por medio del cual se modifica la Ley número 1482 de 2011, para sancionar penalmente la discrimi-

nación contra las personas con discapacidad” para determinar la conveniencia de los cambios propuestos al ordenamiento jurídico colombiano. En otras palabras, se busca determinar si el proyecto de ley debe continuar su trámite (con o sin modificaciones) en el Congreso de la República o, por el contrario, debe ser archivado.

El presente Informe de Ponencia consta de las siguientes secciones:

- Introducción.
- Marco normativo vigente.
- El problema del marco normativo vigente.
- Bloque de constitucionalidad.
- Objeto y contenido del proyecto de ley.
- Jurisprudencia de la Corte Constitucional.
- Conclusión.

#### I. INTRODUCCIÓN

El 30 de noviembre de 2011, el Gobierno nacional sancionó la Ley número 1482, “por medio de la cual se modifica el Código Penal y se establecen otras disposiciones”.

Los autores de la iniciativa son los honorables Congresistas del Movimiento Político MIRA: Alexandra Moreno Piraquive, Manuel Virgüez, Carlos Alberto Baena López, Senadores de la República; y Gloria Stella Díaz Ortiz, Representante a la Cámara.

No obstante, el pasado miércoles 15 de enero, se conocieron unas declaraciones de la líder de la Iglesia de Dios Ministerial Jesucristo Internacional, asociada al Movimiento Político MIRA, María Luisa Piraquive. Según la ministra de la congregación religiosa, las personas que sufren alguna clase de discapacidad (o tienen defectos físicos) no pueden predicar en público: “Hay gente que llega a la iglesia sin un ojo, sin un brazo o sin una pierna o con defectos físicos, ustedes no pueden nombrar a esa persona como un predicador porque por causa de la conciencia esto queda mal. Sucede que en la iglesia había un hermano consagrado pero infortunadamente sufrió un accidente y perdió un brazo y él ya no se puede subir a predicar por causa de la conciencia, el que dirá de la gente que se puede angustiar y asombrarse, a la gente no le puede gustar mucho”, afirmó.

Frente a estos hechos (y otros semejantes dados a conocer en los medios de comunicación), la opinión pública reaccionó vehementemente demostrando su indignación en la redes sociales. Múltiples emisoras dedicaron extensos programas radiales a las políticas de la Iglesia de Dios Ministerial Jesucristo Internacional. Lo propio ocurrió en la prensa escrita: *El Tiempo*, *El Espectador*, *El Colombiano* y la Revista *Semana* realizaron diversos reportajes sobre el tema. En pocas horas la discriminación por motivos de discapacidad se ubicó en el centro del debate nacional.

En este escenario, varias personas se acercaron al despacho del honorable Senador Juan Manuel Galán para denunciar la falta de mecanismos jurídicos para hacer valer los derechos de las personas con discapacidad. Si bien la acción de tutela es una herramienta efectiva, es improcedente cuando se trata de actos generales, impersonales y abstractos (Decreto número 2591 de 1991, artículo 6°, numeral 5). Es decir, en el caso de la Iglesia de Dios Ministerial Jesucristo Internacional, únicamente el pastor a quien se le negó el acceso al púlpito está legitimado para interponer el recurso. Lo que es más, la reciente Ley “anti-discriminación”, Ley número 1482 de 2011 sanciona penalmente ciertas clases de discriminación (por raza, religión, sexo, etc.), pero dejando impune la discriminación “por discapacidad”.

## **II. MARCO NORMATIVO VIGENTE**

### **“LEY 1482 DE 2011**

(noviembre 30)

*por medio de la cual se modifica el Código Penal y se establecen otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

TÍTULO I

#### **DISPOSICIONES GENERALES**

Artículo 1°. *Objeto de la ley.* Esta ley tiene por objeto garantizar la protección de los derechos de una persona, grupo de personas, comunidad o pueblo, que son vulnerados a través de actos de racismo o discriminación.

Artículo 2°. El Título I del Libro II del Código Penal tendrá un Capítulo IX, del siguiente tenor:

#### **CAPÍTULO IX**

##### **De los actos de discriminación**

Artículo 3°. El Código Penal tendrá un artículo 134A del siguiente tenor:

*Artículo 134A. Actos de racismo o discriminación.* El que arbitrariamente impida, obstruya o restrinja el pleno ejercicio de los derechos de las personas por razón de su raza, nacionalidad, sexo u orientación sexual, incurrirá en prisión de doce (12) a treinta y seis (36) meses y multa de diez (10) a quince (15) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Artículo 4°. El Código Penal tendrá un artículo 134B del siguiente tenor:

*Artículo 134B. Hostigamiento por motivos de raza, religión, ideología política, u origen nacional, étnico o cultural.* El que promueva o instigue actos, conductas o comportamientos constitutivos de hostigamiento, orientados a causarle daño físico o moral a una persona, grupo de personas, comunidad o pueblo, por razón de su raza, etnia, religión, nacionalidad, ideología política o filosófica, sexo u orientación sexual, incurrirá en prisión de doce (12) a treinta y seis (36) meses y multa de diez (10) a quince (15) salarios mínimos legales mensuales vigentes, salvo que la conducta constituya delito sancionable con pena mayor.

Artículo 5°. El Código Penal tendrá un artículo 134C del siguiente tenor:

*Artículo 134C. Circunstancias de agravación punitiva.* Las penas previstas en los artículos anteriores, se aumentarán de una tercera parte a la mitad, cuando:

1. La conducta se ejecute en espacio público, establecimiento público o lugar abierto al público.

2. La conducta se ejecute a través de la utilización de medios de comunicación de difusión masiva.

3. La conducta se realice por servidor público.

4. La conducta se efectúe por causa o con ocasión de la prestación de un servicio público.

5. La conducta se dirija contra niño, niña, adolescente, persona de la tercera edad o adulto mayor.

6. La conducta esté orientada a negar o restringir derechos laborales.

Artículo 6°. El Código Penal tendrá un artículo 134D del siguiente tenor:

*Artículo 134D. Circunstancias de atenuación punitiva.* Las penas previstas en los artículos anteriores, se reducirán en una tercera parte cuando:

1. El sindicado o imputado se retracte públicamente de manera verbal y escrita de la conducta por la cual se le investiga.

2. Se dé cumplimiento a la prestación del servicio que se denegaba.

Artículo 7°. Modifíquese el artículo 102 del Código Penal.

*Artículo 102. Apología del genocidio.* El que por cualquier medio difunda ideas o doctrinas que propicien, promuevan el genocidio o el antisemitismo o de alguna forma lo justifiquen o pretendan la rehabilitación de regímenes o instituciones que amparen prácticas generadoras de las mismas, incurrirá en prisión de noventa y seis (96) a ciento ochenta (180) meses, multa de seiscientos sesenta y seis punto sesenta y seis (666.66) a mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de ochenta (80) a ciento ochenta (180) meses.

Artículo 8°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias».

## **III. EL PROBLEMA DEL MARCO NORMATIVO VIGENTE**

Como puede observarse, la Ley 1482 de 2011 crea dos nuevos tipos penales: el primero (*actos de racismo o discriminación*), castiga la afectación arbitraria de los derechos de las personas por razón de su raza, nacionalidad, sexo u orientación sexual; el segundo (*hostigamiento por motivos de raza, religión, ideología política u origen nacional, étnico o cultural*) castiga la promoción o instigación de actos de agresión por motivos de raza, etnia, religión, nacionalidad, ideología política o filosófica, sexo u orientación sexual.

Sin embargo, en la redacción de estos dos nuevos delitos se presenta una laguna jurídica. En efecto, los autores de la iniciativa escogieron algunos “*criterios sospechosos de discriminación*” (discriminación por raza, etnia, religión, nacionalidad, ideología política o filosófica, sexo u orientación sexual), dejando por fuera del ámbito de cobertura, la discriminación por discapacidad.

## **IV. BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD**

El bloque de constitucionalidad, particularmente respecto del tema de este proyecto, está conformado por:

a) “*Convención interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad*”. Adoptada por la Organización de Estados Americanos (OEA) suscrita en

la ciudad de Guatemala (Guatemala) el 7 de junio de 1999. Aprobada por la Ley 762 de 2002 (julio 31); y declarada exequible por la Corte Constitucional en Sentencia C-401 de 2003 (mayo 20).

Conforme a su artículo II (I), el Estado colombiano se comprometió a “(...) **I. Adoptar las medidas de carácter legislativo, social, educativo, laboral o de cualquier otra índole, necesarias para eliminar la discriminación contra las personas con discapacidad y propiciar su plena integración en la sociedad, (...)**”.

**b) “Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad”.** Adoptada por la Asamblea General de la Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006. Aprobada por la Ley 1346 de 2009 (julio 31) y declarada exequible por la Corte Constitucional en la Sentencia C-293 de 2010 (abril 21).

En esta Convención se consagra el reconocimiento de que las personas con discapacidad son titulares de los mismos derechos fundamentales inherentes a la naturaleza humana, así como los compromisos, obligaciones y responsabilidades que los Estados Partes acordaron asumir para garantizar el goce y el ejercicio pleno de estos derechos.

Dentro de estos instrumentos internacionales y en ejercicio de las respectivas competencias constitucionales, el Gobierno nacional en representación del Estado colombiano acordó con los demás Estados asumir acciones, compromisos y responsabilidades, que luego este órgano legislativo ratificó e incorporó a la legislación nacional.

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

La estructura del proyecto de ley es breve y concreta. En el primer artículo se modifica el artículo 1° de la Ley 1482 para hacer explícita la finalidad: erradicar los actos de cualquier clase de discriminación. En el segundo artículo se modifica el tipo de *actos de racismo o discriminación* (artículo 3° de la ley), para cobijar la discriminación por discapacidad. Por último, en el artículo tercero, se modifica el tipo (y su *nomen iuris*) de *hostigamiento* (artículo 4° de la ley), para cobijar la discriminación por discapacidad.

CUADRO N° 1 COMPARACIÓN LEGISLACIÓN VIGENTE Y PROPUESTA	
NORMATIVIDAD ACTUAL: LEY 1482 DE 2011	PROYECTO DE LEY
<b>Artículo 1°.</b> <i>Objeto de la ley.</i> Esta ley tiene por objeto garantizar la protección de los derechos de una persona, grupo de personas, comunidad o pueblo, que son vulnerados a través de actos de racismo o discriminación.	<b>Artículo 1°.</b> <i>Objeto de la ley.</i> Esta ley tiene por objeto sancionar penalmente actos de discriminación <u>por razones de raza, etnia, religión, nacionalidad, ideología política o filosófica, sexo u orientación sexual, o discapacidad.</u>
<b>Artículo 3°.</b> El Código Penal tendrá un artículo 134A del siguiente tenor: <i>Artículo 134A. Actos de Racismo o discriminación.</i> El que arbitrariamente impida, obstruya o restrinja el pleno ejercicio de los derechos de las personas por razón de su raza, nacionalidad, sexo u orientación sexual, incurrirá en prisión de doce (12) a treinta y seis (36) meses y multa de diez (10) a quince (15) salarios mínimos legales mensuales vigentes.	<b>Artículo 3°.</b> El Código Penal tendrá un artículo 134A del siguiente tenor: <i>Artículo 134A. Actos de Racismo o discriminación.</i> El que arbitrariamente impida, obstruya o restrinja el pleno ejercicio de los derechos de las personas por razón de su raza, nacionalidad, sexo u orientación sexual, <u>o discapacidad,</u> incurrirá en prisión de doce (12) a treinta y seis (36) meses y multa de diez (10) a quince (15) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

CUADRO N° 1 COMPARACIÓN LEGISLACIÓN VIGENTE Y PROPUESTA	
NORMATIVIDAD ACTUAL: LEY 1482 DE 2011	PROYECTO DE LEY
<b>Artículo 4°.</b> El Código Penal tendrá un artículo 134B del siguiente tenor: <i>Artículo 134B. Hostigamiento por motivos de raza, religión, ideología, política, u origen nacional, étnico o cultural.</i> El que promueva o instigue actos, conductas o comportamientos constitutivos de hostigamiento, orientados a causarle daño físico o moral a una persona, grupo de personas, comunidad o pueblo, por razón de su raza, etnia, religión, nacionalidad, ideología política o filosófica, sexo u orientación sexual, incurrirá en prisión de doce (12) a treinta y seis (36) meses y multa de diez (10) a quince (15) salarios mínimos legales mensuales vigentes, salvo que la conducta constituya delito sancionable con pena mayor.	<b>Artículo 4°.</b> El Código Penal tendrá un artículo 134B del siguiente tenor: <i>Artículo 134B. Hostigamiento por motivos de raza, religión, ideología, política, u origen nacional, étnico o cultural.</i> El que promueva o instigue actos, conductas o comportamientos constitutivos de hostigamiento, orientados a causarle daño físico o moral a una persona, grupo de personas, comunidad o pueblo, por razón de su raza, etnia, religión, nacionalidad, ideología política o filosófica, sexo u orientación sexual, <u>o discapacidad,</u> incurrirá en prisión de doce (12) a treinta y seis (36) meses y multa de diez (10) a quince (15) salarios mínimos legales mensuales vigentes, salvo que la conducta constituya delito sancionable con pena mayor.

Para los propósitos de este proyecto de ley, se sigue la definición de la **Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad** y su Protocolo Facultativo, aprobados el 13 de diciembre de 2006 en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York. Así, de acuerdo con su artículo primero, se entiende que las personas con discapacidad incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás.

**VI. JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**

El artículo 13 de la Constitución Política, va más allá de la igualdad formal consolidando un principio en su sentido material. Ello implica, conforme a la Corte Constitucional, -el ente máximo encargado de protegerla y cuyas interpretaciones sobre ella tienen carácter vinculante<sup>1</sup>-, “*un compromiso del Estado en el diseño y ejecución de políticas destinadas a la superación de las barreras existentes para algunas personas que por vulnerabilidad, no logran realmente integrarse en la vida social, política, económica o cultural, en condiciones de igualdad*”<sup>2</sup>.

Dicho enunciado, ha sido enmarcado por este Alto Tribunal, en la protección de grupos poblacionales especialmente susceptibles de sufrir discriminación por razones de “*sexo, la orientación sexual o la identidad de género; - La raza; - El origen nacional o familiar al igual que el étnico o de cualquier índole; - La lengua; - La religión; - La opinión política o filosófica; - La pigmentación o el color de la piel; - La condición social y/o económica; - La apariencia exterior; - La enfermedad o la discapacidad* (...)”<sup>3</sup>. (El subrayado no pertenece al texto original).

En relación con este último grupo poblacional, las personas con discapacidad, la jurisprudencia Constitucional, no ha dudado en calificarla como una “*minoría*

<sup>1</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-539 de 2011 ha dicho: “(...) *al ser guardiana de la supremacía e integridad de la Carta, las sentencias de la Corte son vinculantes para todos los operadores jurídicos, sea la administración o los jueces* (...)”.

<sup>2</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-810 de 2011.

<sup>3</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-314 de 2011.

discreta u oculta”<sup>4</sup>, frente a la cual, “todas las instancias del Estado” deben tomar medidas que garanticen su igualdad real<sup>5</sup>, a través de acciones afirmativas<sup>6</sup>, entendidas estas como “todas aquellas medidas, políticas o decisiones públicas a través de las cuales se establece un trato ventajoso, y en cuanto tal formalmente desigual, que favorece a determinadas personas o grupos humanos tradicionalmente marginados o discriminados”<sup>7</sup>.

A la luz de las anteriores consideraciones, se encuentra que la modificación de esta ley, no es más que una acción afirmativa a favor de las poblaciones discriminadas identificadas por la Corte Constitucional y la adecuación de esta ley a los parámetros constitucionales anteriormente descritos.

CUADRO N° 2 EXTRACTOS JURISPRUDENCIALES: DISCRIMINACIÓN POR DISCAPACIDAD	
SENTENCIA CORTE CONSTITUCIONAL	EXTRACTOS
<b>SENTENCIA T-314 DE 2011</b>	“Se pueden destacar como criterios sospechoso de discriminación los siguientes: - El sexo, la orientación sexual o la identidad de género; - La raza; - El origen nacional o familiar al igual que el étnico o de cualquier índole; - La lengua; - La religión; -La opinión política o filosófica; - La pigmentación o el color de la piel; - La condición social y/o económica; - La apariencia exterior; - La enfermedad, la discapacidad o la pérdida de la capacidad laboral. Ante la verificación de conductas o actos de diferenciación en los pre supuestos anteriormente expuestos, el juez constitucional deberá contemplar en cada caso concreto que los criterios sospechosos son categorías que: (i) Se fundamentan en rasgos permanentes y conaturales de las personas, de los cuales no pueden prescindir por voluntad propia a riesgo de perder su identidad o libre desarrollo. (ii) Históricamente han sido sometidos, a patrones de valoración cultural que tienden a menospreciarlos y/o segregarlos. (iii) No constituyen, per se, razonamientos con base en los cuales sea posible efectuar una distribución o reparto racional y equitativo de bienes, derechos o cargas sociales. (iv) Cuando se acude a ellas para establecer diferencias en el trato, salvo la existencia de una justificación objetiva y razonable se presume que se ha incurrido en una conducta injusta y arbitraria que viola el derecho a la igualdad”.

<sup>4</sup> “Uno de estos colectivos desaventajados que conforman lo que la doctrina y la jurisprudencia nacional y comparada ha denominado “minorías discretas u ocultas” está integrado por las personas que tienen una discapacidad o desventaja grave o profunda en el habla, el oído o la visión. En efecto, como lo ha señalado la Corte, pese a que las personas que sufren discapacidad física o sensorial grave constituyen un porcentaje significativo de la población, lo cierto sin embargo, es que han sido histórica y silenciosamente marginadas. Hasta hace muy poco estos colectivos eran invisibilizados, sus preocupaciones no ocupaban lugar alguno en la agenda pública o en las reivindicaciones de las organizaciones sociales, las autoridades públicas los trataban con desprecio o paternalismo y el propio derecho los asimilaba a incapaces y les imponía, de manera arbitraria, múltiples inhabilidades (...)” (Sentencia C-076 de 2006).

<sup>5</sup> Sentencia T-68A de 2011: “(...) La Corte ha establecido la importancia de dar especial protección a las personas con discapacidad, resaltando la orden constitucional de realizar acciones efectivas en todas las instancias del Estado, que pongan a esta población en igualdad de condiciones al resto de la sociedad y aseguren su total integración a ella”.

<sup>6</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-497 de 2007: “es un deber constitucional dar un trato diferenciado a las personas en condición de discapacidad y que, por lo tanto, el Estado tiene la obligación de desplegar acciones afirmativas frente a este grupo poblacional (...)”.

<sup>7</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-293 de 2010.

CUADRO N° 2 EXTRACTOS JURISPRUDENCIALES: DISCRIMINACIÓN POR DISCAPACIDAD	
SENTENCIA CORTE CONSTITUCIONAL	EXTRACTOS
<b>SENTENCIA C-824 DE 2011</b>	“Corte [Constitucional] se ha pronunciado en relación con la marginación de que son víctimas las personas con limitaciones o con discapacidad, reconociendo que dicha marginación ha sido una constante histórica y ha tenido unas características singulares debido a particulares características de esta población, que constituyen: (i) minorías ocultas, (ii) han sufrido de invisibilidad a los ojos de los Gobiernos y de la sociedad, y (iii) llenen una gran heterogeneidad relativa al tipo de limitaciones o discapacidades, al alto grado de ignorancia, prejuicios, negligencia o incomodidad que generan estas limitaciones o discapacidades en las autoridades y en la sociedad, y en la conjunción de limitaciones y discapacidades con otros tipos de discriminación como la de género, racial, etc., (...)”.
<b>SENTENCIA T-68A DE 2011</b>	“La Corte ha establecido la importancia de dar especial protección a las personas con discapacidad, resaltando la orden constitucional de realizar acciones efectivas en todas las instancias del Estado, que pongan a esta población en igualdad de condiciones al resto de la sociedad y aseguren su total integración a ella”.
<b>SENTENCIA T-597 DE 2013</b>	“[E]s un deber constitucional dar un trato diferenciado a las personas en condición de discapacidad y que, por lo tanto, el Estado tiene la obligación de desplegar acciones afirmativas frente a este grupo poblacional”.
<b>SENTENCIA C-293 DE 2010</b>	«[A]cciones afirmativas, denominación que, como es sabido, alude a todas aquellas medidas, políticas o decisiones públicas a través de las cuales se establece un trato ventajoso, y en cuanto tal formalmente desigual, que favorece a determinadas personas o grupos humanos tradicionalmente marginados o discriminados, con el único propósito de avanzar hacia la igualdad sustancial de todo el conglomerado social”.
<b>SENTENCIA T-810 DE 2011</b>	La garantía del derecho a la igualdad resulta ser un presupuesto necesario para lograr la autorrealización personal, en la medida en que promueve como reconocimiento al valor intrínseco de todo ser humano, un trato sin distinciones injustificadas entre personas por parte del Estado, y el ejercicio de los derechos y libertades en condiciones de igualdad. En el Estado social de derecho, el derecho a la igualdad trasciende los imperativos clásicos de la igualdad ante la ley y obliga al Estado a detenerse en las diferencias que de hecho existen entre las personas. De esta forma, la llamada igualdad material, supone un compromiso del Estado en el diseño y ejecución de políticas destinadas a la superación de las barreras existentes para algunas personas que por vulnerabilidad, no logran realmente integrarse en la vida social, política, económica o cultural, en condiciones de igualdad.
<b>SENTENCIA C-076 DE 2006</b>	“Uno de estos colectivos desaventajados que conforman lo que la doctrina y la jurisprudencia nacional y comparada ha denominado “minorías discretas u ocultas” está integrado por las personas que tienen una discapacidad o desventaja grave o profunda en el habla, el oído o la visión. En efecto, como lo ha señalado la Corte, pese a que las personas que sufren discapacidad física o sensorial grave constituyen un porcentaje significativo de la población, lo cierto sin embargo, es que han sido histórica y silenciosamente marginadas. Hasta hace muy poco estos colectivos eran invisibilizados, sus preocupaciones no ocupaban lugar alguno en la agenda pública o en las reivindicaciones de las organizaciones sociales, las autoridades públicas los trataban con desprecio o paternalismo y el propio derecho los asimilaba a incapaces y les imponía, de manera arbitraria, múltiples inhabilidades”.

**VII. CONCLUSIÓN Y MODIFICACIÓN**

En conclusión, estimados parlamentarios, la presente iniciativa persigue subsanar el vacío legal en el que

incurrió el legislador en el año 2011 al no incluir sanciones penales para aquellas personas que discriminen por motivos discapacidad.

En nuestra opinión, el proyecto de ley bajo estudio debe continuar su trámite en el Congreso de la República. No obstante sugerimos realizar un pequeño cambio en la redacción para mejorar la técnica legislativa: la frase “el artículo [...] de la Ley número 1482 de 2011 quedará así: [...]” se modifica de la siguiente manera: **“modifíquese el artículo [...] de la Ley 1482 de 2011, el cual quedará así: [...]”** (los apartes en negrilla fueron añadidos).

**II. PROPOSICIÓN**

Con fundamento en las anteriores consideraciones y argumentos, en el marco de la Constitución Política y la ley, propongo a los honorables Senadores de la Comisión Primera del Senado de la República, dar primer debate, al Proyecto de ley número 171 de 2014 Senado, *“por medio del cual se modifica la Ley número 1482 de 2011, para sancionar penalmente la discriminación contra las personas con discapacidad”*, con el pliego de modificaciones adjunto.

Con toda atención,

*Juan Manuel Galán Pachón,*  
 Senador de la República  
 (Partido Liberal Colombiano),  
 Presidente de la Comisión Primera  
 Constitucional Permanente.

**III. TEXTO PROPUESTO**

PROYECTO DE LEY

*por medio de la cual se modifica la Ley número 1482 de 2011, para sancionar penalmente la discriminación contra las personas con discapacidad.*

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 1° de la Ley número 1482 de 2011, el cual quedará así:

**Artículo 1°. Objeto de la ley.** Esta ley tiene por objeto sancionar penalmente actos de discriminación por razones de raza, etnia, religión, nacionalidad, ideología política o filosófica, sexo u orientación sexual o discapacidad.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 3° de la Ley número 1482 de 2011, el cual quedará así:

**Artículo 3°.** El Código Penal tendrá un artículo 134A del siguiente tenor:

**Artículo 134A. Actos de discriminación.** El que arbitrariamente impida, obstruya o restrinja el pleno ejer-

cicio de los derechos de las personas por razón de su raza, nacionalidad, sexo u orientación sexual o discapacidad, incurrirá en prisión de doce (12) a treinta y seis (36) meses y multa de diez (10) a quince (15) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 4° de la Ley número 1482 de 2011, el cual quedará así:

**Artículo 4°.** El Código Penal tendrá un artículo 134B del siguiente tenor:

**Artículo 134B. Hostigamiento.** El que promueva o instigue actos, conductas o comportamientos constitutivos de hostigamiento, orientados a causarle daño físico o moral a una persona, grupo de personas, comunidad o pueblo, por razón de su raza, etnia, religión, nacionalidad, ideología política o filosófica, sexo u orientación sexual o discapacidad, incurrirá en prisión de doce (12) a treinta y seis (36) meses y multa de diez (10) a quince (15) salarios mínimos legales mensuales vigentes, salvo que la conducta constituya delito sancionable con pena mayor.

Artículo 4°. La presente ley rige a partir de su publicación.

Con toda atención,

*Juan Manuel Galán Pachón,*  
 Senador de la República  
 (Partido Liberal Colombiano),  
 Presidente de la Comisión Primera  
 Constitucional Permanente.

**CONTENIDO**

Gaceta número 131 - Lunes, 7 de abril de 2014

SENADO DE LA REPÚBLICA Págs.

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de ley número 182 de 2014 Senado, por la cual se reforma la Ley 1561 de 2012. .... 1

PONENCIAS

Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 171 de 2014 Senado, por medio de la cual se modifica la Ley número 1482 de 2011, para sancionar penalmente la discriminación contra las personas con discapacidad. .... 4