



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIV - N° 859

Bogotá, D. C., miércoles, 28 de octubre de 2015

EDICIÓN DE 20 PÁGINAS

DIRECTORES:	GREGORIO ELJACH PACHECO	JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
	SECRETARIO GENERAL DEL SENADO www.secretariosenado.gov.co	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 56 DE 2015 SENADO

por medio de la cual se establecen las jornadas nacionales de conciliación y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 28 de octubre de 2015.

Senador

MANUEL ENRÍQUEZ ROSERO

Presidente Comisión Primera

Senado de la República

Ciudad

En cumplimiento del honroso encargo que me impartió la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República, me permito presentar informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 56 de 2015 Senado, *por medio de la cual se establecen las jornadas nacionales de conciliación y se dictan otras disposiciones.*

La presente ponencia consta de las siguientes partes:

1. Trámite
2. Objeto y contenido del proyecto de ley
3. Justificación, conveniencia o inconveniencia del proyecto de ley
4. Impacto fiscal
5. Pliego de modificaciones
6. Proposición
7. Texto para primer debate.

1. Trámite

El proyecto de ley objeto de estudio fue presentado el 18 de agosto de 2015 por el honorable Senador Luis Fernando Duque García, el cual fue asignado al despacho de este Senador Ponente por disposición de la Mesa

Directiva de la Comisión Primera del Senado, de acuerdo con el Acta MD-08 de fecha 2 de septiembre de 2015.

1.1. Del tipo de ley que se tramita

Los colombianos a partir de la Constitución de 1991 nos hemos dado un régimen de un Estado Social y Democrático de Derecho, el cual se desarrolla en todo el ordenamiento constitucional. Así, la Rama Legislativa, por disposición constitucional, es la encargada de hacer las leyes y, en ejercicio de dicha función legislativa, es menester identificar el tipo de ley que se pretende tramitar, pues es con fundamento en ello que se podrá determinar el procedimiento que deberá aplicársele.

Así las cosas, existen en el ordenamiento jurídico colombiano varios tipos de ley, a saber: leyes orgánicas, leyes ordinarias, leyes estatutarias y leyes marco, además de otras leyes con trámites especiales como son las leyes aprobatorias de tratados, la Ley del Plan Nacional de Desarrollo y la Ley Anual de Presupuesto.

En el caso específico, estamos frente a un proyecto de ley que tiene por objeto establecer *“las jornadas nacionales de conciliación, como espacio para incentivar el uso de mecanismos alternativos de solución de conflictos, en todas sus modalidades”*. En principio, podría pensarse que el proyecto de ley objeto de estudio corresponde a una ley de carácter estatutario, debido a que al pretender establecer las jornadas nacionales de conciliación, estaría regulando un aspecto esencial del derecho fundamental al acceso a la administración de justicia o un elemento de esta última, materias que según el artículo 152 Superior deben tramitarse mediante leyes estatutarias.

Sin embargo, en Sentencia C-035 de 2015, la Corte Constitucional estableció que *“(…) la reserva de ley estatutaria en materia de derechos fundamentales es excepcional, en tanto que la regla general se mantiene a favor del legislador ordinario. (...)”*¹.

¹ La regla general del proceso legislativo en cuanto al proceso legislativo se establece por parte de la Corte Constitucional mediante Sentencia C-035 de 2015.

Mientras que la Sentencia C-791 de 2011 estableció tres subreglas para la determinación de la reserva estatutaria²:

(i) cuando la ley actualiza o configura el contenido de los elementos estructurales de un derecho fundamental, debe ser expedida mediante el procedimiento legislativo más exigente,

(ii) igual exigencia se predica, cuando se regulan o precisan los aspectos inherentes a su ejercicio y los elementos que hacen parte de su ámbito constitucionalmente protegido y,

(iii) por el contrario, cuando la ley tenga como cometido armonizar o ponderar derechos, que sin duda es su función más común, deberá ser tramitada por procedimientos ordinarios.

Así las cosas, de la interpretación conjunta de las Sentencias C-035 de 2015 y C-791 de 2011, se puede llegar a la conclusión de que el proyecto de ley objeto de estudio corresponde a una ley ordinaria, debido a que a través del mismo no se actualiza o configura el contenido de los elementos estructurales de un derecho fundamental, ni tampoco regula o precisa los aspectos inherentes a su ejercicio ni los elementos que hacen parte de su ámbito constitucionalmente protegido, como tampoco se está legislando sobre un elemento esencial de la conciliación como instrumento de la administración de justicia.

Por el contrario, lo que busca el proyecto de ley en mención es promover las jornadas nacionales para que la figura procesal de la conciliación tenga más arraigo en la sociedad colombiana, por lo que pretende armonizar la promoción de la conciliación con toda la estructura del ordenamiento jurídico en su conjunto.

2. Objeto y contenido del proyecto de ley

El presente proyecto de ley pretende establecer las jornadas nacionales de conciliación, como espacio para incentivar el uso de esta figura procesal como herramienta para la solución de controversias, en aras de superar las mismas y de encontrar una solución para descongestionar asuntos propios de la administración de justicia y generar mejores espacios para el acceso a la administración de justicia³.

El Proyecto de ley número 56 de 2015 Senado, *por medio de la cual se establecen las jornadas nacionales de conciliación y se dictan otras disposiciones*, consta de 9 artículos, a saber:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley establece las jornadas nacionales de conciliación, como espacio para incentivar el uso de mecanismos alternativos de solución de conflictos, en todas sus modalidades.

Artículo 2°. Jornadas nacionales. Se establece como jornadas nacionales de conciliación las siguientes:

- a) La primera semana de noviembre de cada año;
- b) La última semana del mes de mayo de cada año.

² Dentro del desarrollo jurisprudencial de la Corte Constitucional colombiana, se estableció en la Sentencia C-791 de 2011 los requisitos para que a una ley se le dé trámite estatutario.

³ Tomado del Proyecto de ley número 56 de 2015 Senado, *por medio de la cual se establecen las jornadas nacionales de conciliación, y se dictan otras disposiciones*.

Artículo 3°. Autoridades. Las siguientes autoridades están obligadas a adelantar y fomentar jornadas de conciliación, conforme su ámbito de jurisdicción y competencia:

1. Procuraduría General de la Nación.
2. Personerías municipales y distritales.
3. Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.
4. Notarías.
5. Cámaras de Comercio.
6. Consultorios jurídicos.
7. Centros de conciliación.
8. Despachos judiciales.
9. Defensorías del Consumidor Financiero.
10. Dirección Nacional de Derechos de Autor.
11. Comisarías de Familia.
12. Fiscalía General de la Nación.
13. Jueces de Paz.
14. Consejo Superior de la Judicatura o quien haga sus veces.

Artículo 4°. Gratuidad en las jornadas. Los servicios de conciliación, durante las Jornadas Nacionales de Conciliación, serán gratuitos.

Parágrafo 1°. Los conciliadores tendrán la obligación de prestar gratuitamente sus servicios en las jornadas a las que se refiere este artículo.

Parágrafo 2°. Las solicitudes de conciliación no resueltas en las jornadas nacionales deberán ser reprogramadas, sin perjuicio de la gratuidad de que trata el presente artículo.

Artículo 5°. Promoción y divulgación de las Jornadas Nacionales de Conciliación. Corresponderá al Gobierno nacional, departamental y municipal, en coordinación con las diferentes autoridades de que trata el artículo 3° de la presente ley, la promoción y divulgación de las Jornadas Nacionales de Conciliación.

Artículo 6°. Recaudo y análisis de información. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Justicia y del Derecho, recaudará y analizará los datos generados en las Jornadas Nacionales, conforme la información que remitan las autoridades en esta materia.

El Gobierno nacional reglamentará la materia.

Artículo 7°. Premio Nacional de Conciliación. Créase el Premio Nacional de Conciliación, el cual será otorgado anualmente por el Ministerio de Justicia y del Derecho.

El premio es un reconocimiento no pecuniario, enmarcado en el concepto de efectividad y buenas prácticas, que fomenten la conciliación, conforme las siguientes categorías:

- Premio Nacional de Conciliación en Derecho.
- Premio Nacional de Conciliación en Equidad.

Parágrafo. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Justicia y del Derecho, reglamentará los criterios por evaluar para cada una de las categorías del premio nacional de conciliación.

Artículo 8°. Jornada Nacional de Conciliación Judicial. Le corresponde, dentro del ámbito de sus competencias, al Consejo Superior de la Judicatura o la entidad que haga sus veces y a la Fiscalía General de la Nación, desarrollar la Jornada Nacional de Conciliación Judicial, generando las directrices para que sus funcionarios promocionen, participen e incentiven la solución de conflictos.

Artículo 9°. Vigencia y derogatoria. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.

3. Justificación, conveniencia o inconveniencia del proyecto de ley

3.1. De los mecanismos alternativos de solución de controversias

Los mecanismos alternativos de solución de controversias son figuras excepcionales al monopolio que tiene el Estado de la administración de justicia, en la medida en que permiten a las partes mismas del conflicto solucionarlos, bien sea mediante acuerdos y fórmulas planteados y comunicados directamente por ellos mismos o a través de un tercero neutral e imparcial que facilite y promueva el diálogo y la negociación (auto-composición) o que les impone una decisión (hetero-composición).

La importancia de los mecanismos alternativos de solución de controversias radica principalmente en su potencialidad para materializar el fin constitucional de la convivencia pacífica y para hacer efectivo el derecho al acceso a la administración de justicia; además, aquellos constituyen una forma de participación democrática de la sociedad civil en los asuntos que los afectan y son mecanismos efectivos de desjudicialización de conflictos y de descongestión judicial.

Así, los mecanismos alternativos de solución de controversias, más que medios para la descongestión judicial, son procedimientos menos formales y alternativas de justicia que complementan las opciones a las que pueden acudir las personas para resolver sus disputas, que además les garantizan el acceso efectivo a la justicia y la resolución pacífica de los conflictos⁴.

Los mecanismos alternativos de solución de controversias encuentran su fundamento constitucional en el inciso 4° del artículo 116 Superior, según el cual:

“(...) Los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de jurados en las causas criminales, conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley. (...)”.

En la misma línea, la Ley 270 de 1996 “Estatutaria de la Administración de Justicia” desarrolló el precepto constitucional anteriormente citado, estatuyendo la alternatividad de mecanismos para la solución de controversias, como un principio de la administración de justicia, en los siguientes términos:

“(...) Artículo 8°. Modificado por el artículo 3°, Ley 1285 de 2009. Mecanismos Alternativos. La ley podrá establecer mecanismos alternativos al proceso judicial para solucionar los conflictos que se presenten entre los asociados y señalará los casos en los cuales habrá lugar al cobro de honorarios por estos servicios.

Excepcionalmente la ley podrá atribuir funciones jurisdiccionales a ciertas y determinadas autoridades administrativas para que conozcan de asuntos que por su naturaleza o cuantía puedan ser resueltos por aquellas de manera adecuada y eficaz. En tal caso la ley señalará las competencias, las garantías al debido proceso y las demás condiciones necesarias para proteger en forma apropiada los derechos de las partes.

Los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de conciliadores o en la de árbitros debidamente habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad.

El Consejo Superior de la Judicatura, en coordinación con el Ministerio del Interior y Justicia, realizará el seguimiento y evaluación de las medidas que se adopten en desarrollo de lo dispuesto por este artículo y cada dos años rendirán informe al Congreso de la República. (...)”.

Asimismo, la Ley 270 de 1996 en su artículo 13 dispuso:

“(...) Artículo 13. Del Ejercicio de la Función Jurisdiccional Por Otras Autoridades y por Particulares. Modificado por el artículo 6°, Ley 1285 de 2009. El nuevo texto es el siguiente: Ejercen función jurisdiccional de acuerdo con lo establecido en la Constitución Política:

(...)

3. Los particulares actuando como conciliadores o árbitros habilitados por las partes, en los términos que señale la ley. Tratándose de arbitraje, en el que no sea parte el Estado o alguna de sus Entidades, los particulares podrán acordar las reglas de procedimiento a seguir, directamente o por referencia a la de un Centro de Arbitraje, respetando, en todo caso los principios Constitucionales que integran el debido proceso. (...)”.

De acuerdo con la previsión constitucional y el desarrollo legal, anteriormente citados, existen diversos mecanismos alternativos de solución de controversias, entre otros: amigable composición, mediación, conciliación y arbitraje.

La amigable composición está prevista en el artículo 59 de la Ley 1563 de 2012 como *“(...) un mecanismo alternativo de solución de conflictos, por medio del cual, dos o más particulares, un particular y una o más entidades públicas, o varias entidades públicas, o quien desempeñe funciones administrativas, delegan en un tercero, denominado amigable componedor, la facultad de definir, con fuerza vinculante para las partes, una controversia contractual de libre disposición. (...)”.*

Por su parte, la mediación es considerada el más sencillo y directo de los mecanismos alternativos de solución de conflictos, en la medida que las partes de la controversia cuentan con la intervención de un tercero, que si bien carece de facultades para decidir sobre la solución de la disputa, es el encargado de generar las condiciones necesarias para que sean los mismos su-

⁴ Sentencia C-1195 de 2001 M. P. Manuel José Cepeda Espinosa y Marco Gerardo Monroy Cabra. AV. Rodrigo Uprimny Yepes y Manuel José Cepeda Espinosa. SV. Rodrigo Uprimny Yepes, Jaime Córdoba Triviño, Jaime Araújo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández.

jetos en conflicto quienes logren un acuerdo sobre su solución.

El arbitraje, es un mecanismo alternativo de solución de conflictos mediante el cual las partes defieren a árbitros la solución de una controversia relativa a asuntos de libre disposición o aquellos que la ley autorice⁵. Así las cosas, la justicia arbitral tiene origen en la voluntad de las partes del conflicto, implica el ejercicio transitorio y temporal de la función jurisdiccional por particulares, tiene carácter procesal y se concreta en la expedición de fallos en derecho y en equidad⁶.

3.2. De la conciliación en la Constitución, en las leyes y en la jurisprudencia colombianas

La conciliación se ha posesionado como el mecanismo alternativo de solución de controversias por excepción, toda vez que es el más utilizado. Según la Sentencia C-222 de 1993 “(...) es un procedimiento por el cual un número determinado de individuos, trabados entre sí por causa de una controversia jurídica, se reúnen para componerla con la intervención de un tercero neutral –conciliador– quien, además de proponer fórmulas de acuerdo, da fe de la decisión de arreglo y le imparte su aprobación. El convenio al que se llega como resultado del acuerdo es obligatorio y definitivo para las partes que concilian. (...)”.

Además del fundamento constitucional consagrado en el inciso 4° del artículo 116 Superior y de los fundamentos legales estatutarios desarrollados por la Ley 270 de 1996⁷ arriba citados, de acuerdo con la Sentencia C-893 de 2001 la figura de la conciliación ha tenido un extenso desarrollo en la legislación colombiana a lo largo del tiempo:

“(...) en la legislación colombiana, la conciliación se remonta al Decreto número 2158 de 1948, adoptado como legislación permanente por el Decreto número 4133 de 1948, por el cual se dicta el Código Procesal del Trabajo. El artículo 19 del Estatuto (que corresponde al artículo 41 del Decreto Compilatorio número 1818 de 1998), establece que “la conciliación podrá intentarse en cualquier tiempo, antes o después de

⁵ Artículo 1° de la Ley 1563 de 2012.

⁶ Sentencia T-244 de 2007.

⁷ La conciliación como mecanismo alternativo de solución de conflictos, además de estar consagrada en los artículos 8 y 13 de la Ley 270 de 1996, también se encuentra prevista en los artículos 42A y 151 de la misma ley, en los siguientes términos:

“(...) **Artículo 42A.** Adicionado por el artículo 13, Ley 1285 de 2009, así: **Conciliación judicial y extrajudicial en materia contencioso-administrativa.** A partir de la vigencia de esta ley, cuando los asuntos sean conciliables, siempre constituirá requisito de procedibilidad de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo o en las normas que lo sustituyan, el adelantamiento del trámite de la conciliación extrajudicial.

(...)

Artículo 151. Incompatibilidades para ejercer cargos en la Rama Judicial. Además de las provisiones de la Constitución Política, el ejercicio de cargos en la Rama Judicial es incompatible con:

(...)

1. El desempeño de cualquier otro cargo retribuido, o de elección popular o representación política; los de árbitro, conciliador o amigable componedor; salvo que cumpla estas funciones en razón de su cargo; de albaacea, curador dativo y, en general, los de auxiliar de la justicia. (...)”.

presentarse la demanda”. La institución se encuentra regulada además en los artículos 20 al 24 del mismo estatuto. El artículo 15 del Código Sustantivo del Trabajo también incluyó la transacción, advirtiendo que no es válida cuando se trate de derechos ciertos e indiscutibles.

Con posterioridad, fue la Ley 23 de 1991 en su Capítulo Tercero dictó el régimen atinente a la conciliación laboral, pero la misma no entró a regir debido a que nunca se expidió el decreto que pretendía modificar la estructura del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para garantizar el adecuado funcionamiento del sistema de conciliación obligatoria, cual era la condición de vigencia impuesta por el artículo 46 de la propia Ley 23.[21]

La Ley 446 de 1998, expedida con el fin de regular íntegramente la materia, define la conciliación como “un mecanismo de resolución de conflictos a través del cual, dos o más personas gestionan por sí mismas la solución de sus diferencias, con la ayuda de un tercero neutral y calificado, denominado conciliador”. (Artículo 64 Ley 446 de 1998, correspondiente al artículo 1° del Decreto número 1818 de 1998, por medio del cual se expide el Estatuto de los mecanismos alternativos de solución de conflictos).

La conciliación se ha extendido a otros campos del derecho.

(...)

La Ley 640 de 2001 introdujo nuevas modificaciones a la figura de la conciliación.

(...)”.

Así, la Ley 446 de 1998 en el Título I de su Parte III tiene un gran articulado que desarrolla la conciliación como mecanismo alternativo de resolución de conflictos, a lo largo del cual se establece su definición, los asuntos susceptibles de ser conciliados, sus efectos, modalidades, centros de conciliación, ámbitos, además de normas específicas aplicables a la conciliación en materia contencioso-administrativa, laboral, de familia y disposiciones sobre la conciliación en equidad.

Posteriormente, fue expedido el Decreto número 1818 de 1998, “por medio del cual se expide el Estatuto de los mecanismos alternativos de solución de conflictos”, en virtud del artículo 166 de la Ley 446 de 1998 a través del cual se facultó al Gobierno nacional para que dentro de los dos (2) meses siguientes a la expedición de dicha ley, compilara las normas aplicables a la conciliación, al arbitraje, a la amigable composición y a la conciliación en equidad, que se encontraran vigentes en esta ley, en la Ley 23 de 1991, en el Decreto número 2279 de 1989 y en las demás disposiciones vigentes. El Decreto número 1818 de 1998 compiló todas las normas existentes hasta el momento sobre la conciliación en su Parte Primera, la cual contiene disposiciones generales aplicables a la conciliación ordinaria, a la conciliación extrajudicial y judicial, a la conciliación en materia civil, en materia penal, en materia de familia, en materia laboral, en materia contencioso-administrativa, en asuntos agrarios, en asuntos de tránsito, en acciones de grupo, sobre la conciliación en equidad, por reclamos en la prestación de servicios turísticos, sobre la conciliación internacional y la conciliación para la indemnización de perjuicios causados a víctimas de la violación a los derechos humanos en virtud

de decisiones de organismos internacionales de defensa de los Derechos Humanos.

Por su parte, la Ley 497 de 1999, “*por la cual se crean los jueces de paz y se reglamenta su organización y funcionamiento*”, desarrolló el precepto constitucional consagrado en el artículo 247 Superior creando los mecanismos orientados a que esta jurisdicción especial defina las controversias que si bien no revisten una especial significación jurídica, tienen la potencialidad de alterar la pacífica convivencia de los ciudadanos, individualmente considerados, o de las comunidades a las cuales pertenecen⁸. Así, dicha ley tiene un espíritu y un fundamento eminentemente conciliador pues (...) *Al juez de paz, como lo ha destacado la jurisprudencia[5], se le asigna entonces una relevante labor conciliadora, pues busca una solución que, además de justa, pueda ser concertada. Sin embargo, bajo el reconocimiento de que no todos los conflictos pueden ser resueltos mediante un acuerdo amigable, el juez de paz está investido de la capacidad de fallar, de resolver por vía de autoridad el conflicto que se lleva a su conocimiento, de forma que sus decisiones cuentan con fuerza obligatoria y definitiva[6]. (...)*”.

Con la Ley 640 de 2001 se realizaron algunas modificaciones a las normas existentes en materia de conciliación; al igual que normas posteriores como son la Ley 1395 de 2010⁹, la Ley 1437 de 2011¹⁰ y la Ley 1564 de 2012¹¹.

En estos términos, la conciliación es una figura que además de estar constitucionalmente consagrada, ha sido ampliamente desarrollada por el legislador, dada la importancia que reviste la misma en el ordenamiento jurídico colombiano.

Asimismo, la jurisprudencia se ha pronunciado en múltiples ocasiones acerca de la conciliación, por ejemplo, por medio de la Sentencia C-222 de 2013, definió y señaló las características de la conciliación como mecanismo alternativo de resolución de conflictos, en los siguientes términos:

“(...) La conciliación extrajudicial como mecanismo de resolución de conflictos se ha definido como un procedimiento por el cual un número determinado de individuos, trabados entre sí por causa de una controversia jurídica, se reúnen para componerla con la intervención de un tercero neutral –el conciliador– quien, además de proponer fórmulas de acuerdo, da fe de la decisión de arreglo e imparte su aprobación. El convenio al que se llega como resultado del acuerdo es obligatorio y definitivo para las partes que concilian.

Son características propias de la conciliación: es un mecanismo de acceso a la administración de justicia, sea cuando los particulares actúan como conciliadores o cuando las partes en conflicto negocian sin la intervención de un tercero y llegan a un acuerdo, a través de la autocomposición; constituye una oportunidad para resolver de manera rápida un conflicto, a menores costos que la justicia formal; promueve la participación de los particulares en la solución de controver-

sias, bien sea como conciliadores, o como gestores de la resolución de sus propios conflictos; contribuye a la consecución de la convivencia pacífica; favorece la realización del debido proceso, en la medida que reduce el riesgo de dilaciones injustificadas en la resolución del conflicto; y repercute de manera directa en la efectividad de la prestación del servicio público de administración de justicia. (...)”. (Subrayado fuera del texto).

Adicionalmente, la Corte Constitucional en la Sentencia C-1195 de 2001, señaló los diferentes sentidos en que debe entenderse la conciliación como figura jurídica, así:

“(...) El término conciliación tiene dos sentidos distintos según el contexto en que es utilizado: uno procedimental y otro sustancial. En relación con su acepción procedimental, la conciliación es ‘un mecanismo de resolución de conflictos a través del cual, dos o más personas gestionan por sí mismas la solución de sus diferencias, con la ayuda de un tercero neutral y calificado, denominado conciliador’. Según esta acepción, la conciliación es apenas una serie de pasos preestablecidos que tiene por objeto –eventual, no necesario– la celebración de un acuerdo entre dos o más personas. No obstante, el término conciliación también se refiere al acuerdo al que se llega mediante la celebración del procedimiento conciliatorio. En este segundo sentido sustancial, la conciliación se materializa en un acta que consigna el acuerdo al que llegan las partes, certificado por el conciliador. (...)”.

Es importante referir la Sentencia C-893 de 2001, donde se establecen las características fundamentales de la conciliación así:

“(...) 1. La conciliación es un mecanismo de acceso a la administración de justicia. Y lo es porque, como se desprende de sus características propias, el acuerdo al que se llega entre las partes resuelve de manera definitiva el conflicto que las enfrenta, evitando que las mismas acudan ante el juez para que este decida la controversia. Independiente del fracaso o del éxito de la audiencia, la conciliación permite el acercamiento de las partes en un encuentro que tiende hacia la realización de la justicia, no como imposición judicial, sino como búsqueda autónoma de los asociados.

2. La conciliación es un mecanismo alternativo de solución de conflictos que puede realizarse por fuera del proceso judicial o en el curso del mismo. Puede ser voluntaria, u obligatoria como requisito para iniciar un proceso. Puede llevarse a cabo por un tercero independiente o por una institución como un centro de conciliación. Además, puede ser conciliación nacional o internacional para la solución de conflictos privados entre personas de distinta nacionalidad o entre Estados e inversionistas de otros Estados, o entre agentes económicos de distintos Estados. Conciliación hay en las distintas ramas del derecho como civil, comercial, laboral, contencioso administrativo y en ciertos aspectos del proceso penal.

3. Es una forma de resolver los conflictos con la intervención de un tercero que al obrar como incitador permite que ambas partes ganen mediante la solución del mismo, evitando los costos de un proceso judicial.

⁸ Sentencia T-796 de 2007.

⁹ “*Por la cual se adoptan medidas en materia de des congestión judicial*”.

¹⁰ “*Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*”.

¹¹ “*Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones*”.

4. La función del conciliador es la de administrar justicia de manera transitoria, mediante habilitación de las partes, en los términos que determine la ley. A propósito de esta disposición, que es la contenida en el artículo 116 constitucional, debe decirse que la habilitación que las partes hacen de los conciliadores noofrecidos por un centro de conciliación, es una habilitación expresa, en la medida en que el particular es conocido por las partes, quienes le confieren inequívocamente la facultad de administrar justicia en el caso concreto.

Existe también la habilitación que procede cuando las partes deciden solicitar el nombramiento de un conciliador, de la lista ofrecida por un determinado centro de conciliación. En principio, esta habilitación supone la aquiescencia de las partes respecto del conciliador nominado por el centro, pero también implica la voluntad que conservan las mismas para recasar al conciliador, si consideran que no les ofrece la garantía de imparcialidad o independencia para intervenir en la audiencia.

En este sentido, puede decirse que las figuras del impedimento y la recusación son esenciales a la conciliación, y son parte de su carácter eminentemente voluntario. Además, en esta materia se siguen las normas del Código de Procedimiento Civil.

5. Es un acto jurisdiccional, porque la decisión final, que el conciliador avala mediante un acta de conciliación, tiene la fuerza vinculante de una sentencia judicial (rei iudicata) y presta mérito ejecutivo (artículo 66, Ley 446 de 1998).

6. La conciliación es un mecanismo excepcional, porque dependiendo de la naturaleza jurídica del interés afectado, solo algunos de los asuntos que podrían ser sometidos a una decisión jurisdiccional, pueden llevarse ante una audiencia de conciliación. En general, son susceptible de conciliación los conflictos jurídicos que surgen en relación con derechos disponibles y por parte de sujetos capaces de disponer.

A la conciliación le caben los mismos argumentos expuestos por la Corte en relación con el arbitramento, en lo que tiene que ver con las materias susceptibles de transacción. Así debe decirse que están excluidos de ser conciliables asuntos relativos al estado civil o a los derechos de incapaces, o derechos sobre los cuales la ley prohíba a su titular disponer[22]. Del mismo modo, puede decirse que a conciliación no pueden ser sometidos asuntos que involucren el orden público, la soberanía nacional o el orden constitucional[23], o materias relacionadas con la legalidad de los actos administrativos.[24].

7. Finalmente, por definición la conciliación es un sistema voluntario, privado y bilateral de resolución de conflictos, mediante el cual las partes acuerdan espontáneamente la designación de un conciliador que las invita a que expongan sus puntos de vista y diriman su controversia. La intervención incitante del tercero conciliador no altera la naturaleza consensual de la composición que las partes voluntariamente concluyen, sino que la facilita y la estimula[25].

Debe advertirse que en materia laboral, la voluntariedad de la conciliación está expresamente reconocida en el artículo 53 de la Carta Política, que al consagrar los principios mínimos fundamentales del trabajo

consagra las 'facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles'. (...)”.

3.3. Del Decreto número 1829 de 2013

Dada la importancia de la conciliación como mecanismo alternativo de solución de conflictos, el Decreto número 1829 de 2013¹² estableció en su artículo 24 la jornada gratuita de conciliación, arbitraje y amigable composición, en los siguientes términos:

“(…) **Artículo 24. Jornadas Gratuitas de Conciliación, Arbitraje y Amigable Composición.** Los Centros de entidades sin ánimo de lucro deberán organizar y realizar mínimo una jornada gratuita al año, ya sea de conciliación, arbitraje o amigable composición, que deberá ser coordinada con el Ministerio de Justicia y del Derecho.

En dichas jornadas deberá atenderse un mínimo de casos presentados según lo defina el Ministerio de Justicia y del Derecho, a través de cualquiera de los métodos alternativos de solución de conflictos, que no debe ser inferior al cinco por ciento (5%) de los casos atendidos por el Centro en el año inmediatamente anterior.

Los árbitros y los conciliadores tendrán la obligación de prestar gratuitamente sus servicios en las jornadas a las que se refiere este artículo.

La realización de dichas jornadas deberá ser coordinada con el Ministerio de Justicia y del Derecho. Para tal propósito, el Centro deberá presentar al Ministerio de Justicia y del Derecho con mínimo treinta (30) días hábiles de antelación a la fecha de realización de la jornada, un informe en el que se indique el lugar, el día, el horario y las condiciones de la jornada, el número y tipo de casos que se busca atender, y el número estimado de conciliadores, árbitros o amigables componedores que participarán en la jornada.

Parágrafo 1º. Recibidas las solicitudes de audiencia de conciliación, el Centro o el notario deberán dar prelación en la atención a aquellas presentadas por familias beneficiadas por la estrategia del Gobierno nacional para la superación de la pobreza extrema.

Parágrafo 2º. Cuando en la jornada respectiva no se alcancen a resolver las solicitudes recibidas, ese mismo día el Centro deberá programar la fecha y la hora en que se resolverán los casos que hubieren quedado pendientes. De esta situación informará a las personas que no pudieron ser atendidas durante la jornada.

Si dentro de una misma jornada no se presentare el porcentaje mínimo o de solicitudes de conciliación, arbitraje o amigable composición conforme a lo establecido en el inciso segundo, el Centro deberá organizar una nueva jornada gratuita. (...)”.

3.4. Conceptos solicitados a los organismos con competencias en materia de conciliación

En este apartado se expondrán las conclusiones de diversas instituciones con competencias en materia de conciliación, frente al Proyecto de ley número 56 de 2015 Senado, “por medio de la cual se establecen las jornadas nacionales de conciliación, y se dictan otras disposiciones”. Lo anterior, con el propósito de esta-

¹² “Por el cual se reglamentan algunas disposiciones de las Leyes 23 de 1991, 446 de 1998, 640 de 2001 y 1563 de 2012”.

blecer una posición más clara e institucionalizada frente al proyecto de ley en mención.

3.4.1. Confecámaras

Mediante Oficio número 136977 de fecha 9 de septiembre de 2015 dirigido a este ponente, Confecámaras advirtió:

“(...) En este sentido, entendemos que el propósito de este proyecto de ley ya se viene cumpliendo por parte de las Cámaras de Comercio por mandato legal, y en segundo lugar no es acertado otorgarles el carácter de autoridad por cuanto tal definición riñe con su naturaleza jurídica generando confusión institucional acerca de su competencia en esta materia.

Por tanto, solicitamos por su conducto y de manera respetuosa excluir a las Cámaras de Comercio del articulado del proyecto. (...)”.

3.4.2. Defensoría del Pueblo

Con fecha 17 de septiembre de 2015 fue emitido por el doctor Jorge Armando Otálora Gómez concepto respecto al proyecto de ley que se analiza, y en los párrafos 4º, 5º y 8º manifestó lo siguiente:

“(...) 4. Ahora bien, la Defensoría del Pueblo considera que el proyecto es conveniente por dos razones, una de carácter estructural y otra conyuntural. Con respecto a la primera, para la Defensoría resulta importante la promoción y divulgación de Mecanismos de Solución Alternativa de Conflictos (MASC) pues estos pueden contribuir a la descongestión del aparato judicial y, en términos más amplios, fomentar la participación de la sociedad civil en los asuntos que les afectan. En segundo lugar, el diagnóstico cuantitativo expuesto en el proyecto evidencia el aumento constante de los casos atendidos por medio de la conciliación en el país, por tanto, resulta oportuno que el legislador diseñe incentivos para quienes realizan la labor de conciliadores y formule estrategias para promover el uso de este mecanismo entre la ciudadanía (sic).

5. Al tratarse de una iniciativa cuyos fines se ajustan a los postulados de la Constitución y que, adicionalmente resulta oportuna y conveniente, la Defensoría del Pueblo considera que es viable que el Congreso de la República dé trámite al presente proyecto.

(...)

8. Finalmente, en el artículo 3º, esta Entidad sugiere incluir dentro del listado de entidades conminadas a realizar las jornadas de conciliación a la Defensoría del Pueblo, cuyos Delegados regionales y seccionales tienen la facultad de ejercer funciones conciliatorias según lo dispuesto por los artículos 26, 27, 31 de la Ley 640 de 2001. (...)”. (Subrayado fuera del texto).

3.4.3. Procuraduría General de la Nación

El 15 de septiembre de 2015, mediante Oficio número 04555 el Procurador Delegado para la Conciliación Administrativa (e), doctor Carlos Fernando Mantilla Navarro, presentó ante la oficina de este ponente concepto respecto del Proyecto de ley número 56 de 2015 Senado, “por medio de la cual se establecen las jornadas nacionales de conciliación, y se dictan otras disposiciones”, en el cual manifestó entre otros puntos los siguientes:

“(...) Lo primero que se considera relevante resaltar es la intención concreta del proyecto de ley notable

en su objeto, pues está dirigida a incentivar los mecanismos alternativos de solución de conflictos; no obstante solo se hace alusión a uno de ellos, esto es, la conciliación dejando desprovistos y fuera de la intención propia del proyecto de ley a los mecanismos alternativos como la amigable composición y arbitraje. En este orden de ideas deberá aclararse el proyecto legislativo en relación con su objeto, pues la finalidad del proyecto supone incentivar a la “conciliación” y no a los “mecanismos alternativos de solución de conflictos” de manera general.

(...)

(...) pero en lo atinente específicamente a la conciliación, consideramos pertinente sujetar a tal finalidad a la conciliación extrajudicial; pues a criterio del Ministerio Público no puede imponerse mediante una ley ordinaria obligaciones procesales a los Jueces de la República fuera de las expresamente contempladas en su reglamento y regulación general –Ley 270 de 1996– cuya naturaleza es estatutaria, y además de inobservar los procedimientos propios de cada trámite o proceso judicial en particular.

(...)

Y en relación con la segunda posibilidad de redacción normativa, implica la mención tacita (sic) y concreta de indicar o hacer referencia a “todas las autoridades, organismos o entidades” que tengan expresamente la facultad de conciliar extrajudicialmente en Derecho. (...)”.

3.4.4. Ministerio de Justicia y del Derecho

Con fecha 21 de septiembre de 2015 el Director de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos del Ministerio de Justicia y del Derecho, doctor Mario Fernando Córdoba Ordóñez, emitió las siguientes observaciones:

“(...) 1. Consideramos que para establecer con carácter obligatorio dos jornadas de conciliación gratuitas en dos semanas al año, menester es que se realice previamente una encuesta que determine el grado de participación y aceptación de los centros de conciliación de las entidades sin ánimo de lucro.

2. Consideramos que como las entidades públicas que tienen centros de conciliación y los adscritos a los consultorios jurídicos, sus servicios son gratuitos entonces no tendría mucha incidencia en que una semana o dos se establezcan como jornadas de conciliación, por lo cual necesario es revisar la incidencia en los centros de conciliación de las entidades sin ánimo de lucro los cuales sí dan aplicación a las tarifas de servicio previamente establecidas.

3. Pensamos que con que se establezca una semana al año se puede hacer una mejor coordinación con todas las entidades sin crear resistencias en los centros de conciliación respecto de las jornadas gratuitas, y además dejar establecido que los centros de conciliación deberán atender en estas jornadas el número de conciliaciones mínimas establecidas por el Ministerio de Justicia y del Derecho en relación con el porcentaje de conciliación realizadas en el año inmediatamente anterior.

4. Menester es dejar establecido sin lugar a equívoco (sic) que es el Ministerio de Justicia y del Derecho a través de la Dirección de Métodos Alternativos de

Solución de Conflictos, el encargado de coordinar la respectiva jornada nacional de conciliación.

5. *Necesario es que se determine la procedencia de los recursos para financiar la respectiva jornada nacional de conciliación. (...)*. (Subrayado fuera del texto).

3.5. De la viabilidad del proyecto de ley

De acuerdo con todas las consideraciones y argumentos expuestos en los acápites anteriores, se considera que el proyecto de ley es viable y conveniente.

El primer aspecto que vale la pena considerar es que la figura de la conciliación tal y como se ha demostrado no es ajena a nuestro sistema normativo, sino que además de tener fundamento por mandato constitucional, ha sido ampliamente desarrollada legalmente mediante leyes de carácter estatutario y ordinario, y reglamentada por el Gobierno nacional en virtud de su potestad reglamentaria; adicionalmente, ha sido merecedora de un enriquecedor desarrollo jurisprudencial que la ha arraigado en nuestro ordenamiento jurídico.

Se podría argumentar que lo que propone el autor del Proyecto de ley número 56 de 2015 Senado, “*por medio de la cual se establecen las jornadas nacionales de conciliación, y se dictan otras disposiciones*”, ya existe en el espacio normativo por lo que no sería necesario legislar sobre el particular. Sin embargo, debe considerarse que elevar a rango legal “*Las Jornadas Nacionales de Conciliación*” incentivará el uso de este mecanismo alternativo de solución de conflictos promoviendo la participación democrática de quienes son sujetos de disputas, reflejando a su vez un descongestionamiento en la rama judicial, pues tal y como lo presenta el autor del proyecto, a mayor conciliación menor cantidad de controversias judiciales. Este último argumento es respaldado por el Defensor del Pueblo en el concepto que emite, referenciado en esta opinión en párrafos anteriores¹³.

Una segunda consideración que habría que valorar para poder calificar la viabilidad de este proyecto de ley, consiste en delimitar el alcance mediante el objeto del mismo, es decir hasta dónde se puede llegar con esta regulación, pues como ya se ha expuesto la conciliación en sentido estricto involucra dos subtipos, la conciliación judicial y la conciliación extrajudicial.

Respecto al punto que se desarrolla se coincide con el concepto emitido por la Procuraduría General de la Nación¹⁴ en el sentido que habría que limitar este proyecto a la conciliación extrajudicial por dos razones. La primera razón corresponde a una cuestión de lógica jurídica en el sentido que no es viable regular mediante una ley ordinaria cuestiones que por su naturaleza corresponderían a legislación estatutaria. La segunda, va relacionada con un problema logístico por lo que si las conciliaciones judiciales de este Estado se hicieran

únicamente en las dos semanas, o que durante esas dos semanas se promoviera tanto esta figura, seguramente la capacidad de las autoridades judiciales resultaría superada. Así las cosas, la regulación de la conciliación judicial debe seguir realizándose como hasta ahora se ha hecho, razón por la cual no debe ser objeto de este proyecto.

La tercera consideración va muy ligada a la segunda, pues una vez limitado el objeto del proyecto de ley a la conciliación extrajudicial, habrá que definir quiénes son los actores adecuados para implementar las disposiciones previstas en el proyecto.

Como hemos anotado previamente, la conciliación extrajudicial se caracteriza porque puede ser realizada por particulares y por autoridades; frente a este aspecto Confecámaras en el concepto que emitió respecto del proyecto de ley objeto de estudio¹⁵, solicitó que en el artículo 3° del proyecto debería aclararse que si bien las cámaras de comercio tienen funciones como conciliadoras no tienen el carácter de autoridades.

En estos términos y teniendo en cuenta la naturaleza jurídica de las Cámaras de Comercio, se considera que la observación de Confecámaras es válida y en este sentido se ajustará el texto en el pliego de modificaciones.

Una cuarta consideración es la aludida por el Ministerio de Justicia y del Derecho¹⁶, como autoridad garante a nivel normativo de incentivar y regular lo atinente a la conciliación extrajudicial; esta entidad manifiesta que dos semanas de conciliación de manera gratuita tal y como lo propone el autor del proyecto resultaría en el detrimento patrimonial de algunos centros de conciliación que cobran sus servicios mediante tarifas previamente establecidas, así, dicho Ministerio considera que con solo una semana al año se lograría un impacto suficiente para incentivar la figura de la conciliación extrajudicial.

Además, el Ministerio de Justicia y del Derecho sugiere en su concepto dejar establecido que los centros de conciliación deberán atender durante la semana propuesta el número de conciliaciones mínimas establecidas por esta autoridad administrativa, en relación con el número de conciliaciones hechas en el año inmediatamente anterior.

Así estamos frente a un proyecto de ley que traería aparejado una política pública cuyo objetivo primordial consistiría en la creación de una semana al año para fomentar el uso de la figura de la conciliación extrajudicial trayendo como consecuencia la descongestión de los despachos judiciales.

Lo anterior encuentra su fundamento en la Sentencia C-646 de 2001 de la Corte Constitucional, la cual establece que “(...) *La articulación jurídica de una política debe, racionalmente, ser antecedida de la definición de sus elementos constitutivos, de las metas, y de las prioridades. Sin embargo, ello no significa que la articulación legislativa de una política esté excluida de la etapa de diseño de la política. Por el contrario, es en el ejercicio intelectual de articular jurídicamente*

¹³ Contrátese con el concepto de fecha 17 de septiembre de 2015 fue emitido por el doctor Jorge Armando Otálora Gómez respecto del proyecto de ley que se analiza.

¹⁴ El 15 de septiembre de 2015, mediante Oficio número 04555 el Procurador Delegado para la Conciliación Administrativa (E), doctor Carlos Fernando Mantilla Navarro, presentó ante la oficina de este ponente concepto respecto del Proyecto de ley número 056 de 2015 Senado, “*por medio de la cual se establecen las jornadas nacionales de conciliación, y se dictan otras disposiciones*”.

¹⁵ Mediante Oficio número 136977 de fecha 9 de septiembre de 2015 dirigido a este ponente, Confecámaras emitió concepto respecto de este proyecto de ley.

¹⁶ Con fecha 21 de septiembre de 2015 el Director de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos del Ministerio de Justicia, doctor Mario Fernando Córdoba Ordóñez, emitió concepto respecto del proyecto que se estudia.

una política –cuando ello resulta conveniente–, que se concretan y precisan sus elementos y se estructura de manera más acabada la relación entre ellos. (...)”¹⁷.

En esta etapa se está diseñando una política pública a nivel legislativo que le puede dar un fuerte impulso a la figura de la conciliación. Según el Ministerio de Justicia y del Derecho, en los tres últimos años se han realizado un promedio de 87.258 conciliaciones por año, como se observa en los siguientes cuadros¹⁸. Lo anterior proporciona datos suficientes para seguir impulsando mediante acciones de este tipo esta figura de resolución alternativa de controversias:

Año 2014

Tipo Documento	Tipo Resultado	Cantidad Totales
Acta de conciliación	Conciliación parcial	1.351
	Conciliación total	41.222
Acta de conciliación - Total		42.573
Constancia	Asunto no conciliable	481
	Inasistencia	20.069
	No acuerdo	16.323
Constancia - Total		36.873
Otros resultados	Acuerdo extraconciliación	440
	Falta de competencia	72
	Otros	4.927
	Retiro solicitud	1.023
Otros resultados -Total		6.462
Gran Total		85.908

Año 2013

Tipo Documento	Tipo Resultado	Cantidad Totales
Acta de conciliación	Conciliación parcial	1.810
	Conciliación total	38.032
Acta de conciliación Total		39.842
Constancia	Asunto no conciliable	419
	Inasistencia	23.680
	No acuerdo	18.482
Constancia Total		42.581
Otros resultados	Acuerdo extraconciliación	638
	Falta de competencia	70
	Otros	5.941
	Retiro solicitud	1.659
Otros resultados Total		8.308
Gran Total		90.731

Año 2012

Tipo Documento	I Tipo Resultado	Cantidad Totales
Acta de conciliación	Conciliación parcial	1.855
	Conciliación total	31.207
Acta de conciliación - Total		33.062
Constancia	Asunto no conciliable	836
	Inasistencia	22.570
	No acuerdo	18.720
Constancia- Total		42.126
Otros resultados	Acuerdo extraconciliación	1.127
	Falta de competencia	127
	Otros	6.832
	Retiro solicitud	1.863
Otros resultados - Total		9.949
Gran - Total		85.137

Finalmente, se puede llegar a la conclusión de que el mecanismo alternativo de solución de controversias conocido como conciliación no es ajeno al sistema jurídico colombiano, y que el establecimiento de la Jornada Nacional de Conciliación Extrajudicial podría traer beneficios reales al Estado colombiano, en el sentido de que se descongestionarían los despachos judiciales del país y traería como consecuencia un mejor acceso a la justicia, además de la participación democrática de las partes en disputa en la solución de las mismas.

4. Impacto Fiscal

Con relación al impacto fiscal del presente proyecto de ley, nos remitimos a la jurisprudencia de la Corte Constitucional que en Sentencia C-625 de 2010 indicó que:

“(…) Las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. Así, si el Ejecutivo considera que las cámaras han efectuado un análisis de impacto fiscal erróneo, corresponde al citado Ministerio el deber de concurrir al procedimiento legislativo, en aras de ilustrar al Congreso sobre las consecuencias económicas del proyecto. El artículo 7° de la Ley 819 de 2003 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo.

Como lo ha resaltado la Corte, si bien compete a los miembros del Congreso la responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede implicar para el erario público, es claro que es el Poder Ejecutivo, y al interior de

¹⁷ Contrátese la sentencia de la Corte Constitucional colombiana C-646 de 2001.

¹⁸ Información sustraída de <http://conciliacion.gov.co/portalfEstad%C3%ADsticas/Estad%C3%ADsticas>.

aquel el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el que dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar correctamente ese impacto, y a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los miembros del órgano legislativo la inviabilidad financiera de la propuesta que se estudia. De allí que esta corporación haya señalado que corresponde al Gobierno el esfuerzo de llevar a los legisladores a la convicción de que el proyecto por ellos propuesto no debe ser aprobado, y que en caso de resultar infructuoso ese empeño, ello no constituye razón suficiente para tener por incumplido el indicado requisito, en caso de que las cámaras finalmente decidan aprobar la iniciativa cuestionada. (...)”¹⁹.

Así las cosas, y como se desarrollará en el siguiente punto de esta ponencia, se propondrán una serie de modificaciones al proyecto de acuerdo con los argumentos expresados anteriormente, por lo que una vez aceptados dichos cambios por la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República se remitirá el mismo al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que emita el concepto en relación con el impacto fiscal que este pueda tener.

5. Pliego de modificaciones

Se proponen las siguientes modificaciones al proyecto original:

1. Se propone la modificación del título del proyecto con el propósito de limitar la jornada objeto del proyecto de ley a la conciliación extrajudicial.

2. El artículo 1° se modifica con el propósito de limitar las jornadas objeto del proyecto de ley a la conciliación extrajudicial, como espacio para incentivar el uso de este mecanismo alternativo de solución de conflictos. Además, se proponen otras modificaciones en la redacción.

3. El artículo 2°, por sugerencia del Ministerio de Justicia y del Derecho, se propone solamente una sola semana en lugar de dos como sugería el proyecto original.

4. El artículo 3° se modifica para cambiar el concepto autoridad por todas las autoridades, organismos o entidades que tengan expresamente la facultad de conciliar extrajudicialmente, lo anterior debido a que al desarrollar el proyecto se advierte que diversas instituciones que tienen que ver con la conciliación no tienen el carácter de autoridad, tal y como lo expresó en su concepto Confecámaras.

5. El artículo 5° se modifica en consonancia con la modificación realizada al artículo 3°.

6. El artículo 6° se adecua para que el Gobierno nacional a través del Ministerio de Justicia y del Derecho reglamente esta actividad.

7. Frente al artículo 7° se propone que el premio y sus características estén reglamentados.

8. Se propone la eliminación del artículo 8, pues la conciliación judicial no puede ser objeto de este proyecto de ley.

9. Se propone como nuevo artículo 8, uno a través del cual se ordena al Gobierno nacional la reglamentación de la ley.

6. Proposición

Con fundamento en las anteriores consideraciones, de manera respetuosa solicito a la Comisión Primera del Senado de la República dar primer debate al Proyecto de ley número 56 de 2015 Senado, por medio de la cual se establecen las jornadas nacionales de conciliación, y se dictan otras disposiciones, conforme al pliego de modificaciones propuesto.



H.S. CARLOS FERNANDO MOTOA SOLARTE
Ponente

7. Texto propuesto con modificaciones para primer debate

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN PRIMERA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 56 DE 2015 SENADO

por medio de la cual se establece la jornada nacional de conciliación extrajudicial y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley establece la Jornada Nacional de Conciliación Extrajudicial, como espacio para incentivar el uso de este mecanismo alternativo de solución de conflictos.

Artículo 2°. *Jornada Nacional de Conciliación Extrajudicial.* La Jornada Nacional de Conciliación Extrajudicial deberá realizarse en todo el país la última semana del mes de mayo de cada año.

Artículo 3°. *Autoridades, organismos o entidades.* Todas las autoridades, organismos o entidades que tengan competencias en materia de conciliación extrajudicial están obligadas a adelantar y fomentar la jornada nacional de conciliación de que trata la presente ley, dentro del ámbito de sus competencias.

El Ministerio de Justicia y del Derecho establecerá, de acuerdo con el precedente en sus estadísticas, la cantidad de conciliaciones extrajudiciales que cada autoridad, organismo o entidad deberá realizar durante dicha jornada, para alcanzar los objetivos de forma progresiva.

Artículo 4°. *Gratuidad en las jornadas.* Los servicios de conciliación que prestan los conciliadores durante la Jornada Nacional de Conciliación Extrajudicial serán gratuitos.

Las solicitudes de conciliación no resueltas en la jornada nacional, deberán ser reprogramadas sin perjuicio de la gratuidad de que trata el presente artículo.

Artículo 5°. *Promoción y divulgación de la Jornada Nacional de Conciliación Extrajudicial.* Corresponderá al Gobierno nacional, departamental y municipal, en coordinación con las diferentes autoridades, organismos y entidades de que trata el artículo 3° de la presente ley, la promoción y divulgación de la Jornada Nacional de Conciliación Extrajudicial.

¹⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-625 de 2010, M. P. Nilson Pinilla.

Artículo 6°. *Recaudo y análisis de información.* El Gobierno nacional a través del Ministerio de Justicia y del Derecho recaudará y analizará los datos generados en la Jornada Nacional de Conciliación Extrajudicial, conforme con la información que remitan las autoridades, organismos o entidades competentes en esta materia.

Artículo 7°. *Premio Nacional de Conciliación.* Créase el Premio Nacional de Conciliación, el cual será otorgado anualmente por el Ministerio de Justicia y del Derecho.

El premio es un reconocimiento no pecuniario, enmarcado en el concepto de efectividad y buenas prácticas, que fomenten la conciliación.

Artículo 8°. *Reglamentación.* Todo lo concerniente a la presente ley será reglamentado por el Gobierno nacional a través del Ministerio de Justicia y del Derecho.

Artículo 9°. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.



H.S. CARLOS FERNANDO MOTOA SOLARTE
Ponente

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 69 DE 2015

por medio de la cual se conmemoran los 200 años del fallecimiento de Francisco José de Caldas, y se dictan varias disposiciones para celebrar dicha fecha.

Bogotá, D. C., 28 de octubre de 2015

Senador

CARLOS FERNANDO GALÁN PACHÓN

Presidente Comisión Segunda Senado

Ciudad

Referencia: Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 69 de 2015, por medio de la cual se conmemoran los 200 años del fallecimiento de Francisco José de Caldas, y se dictan varias disposiciones para celebrar dicha fecha.

Respetado Senador:

En cumplimiento de la designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional del honorable Senado de la República, me permito rendir el siguiente informe de ponencia para primer debate, al proyecto de ley en referencia en los siguientes términos:

I. Antecedentes del proyecto

La iniciativa fue presentada al Congreso de la República por la Bancada del Partido Centro Democrático, siendo la autora principal, la Senadora María del Rosario Guerra de la Espriella.

II. Objetivo del proyecto

El proyecto de ley pretende conmemorar los 200 años de fallecimiento del sabio Francisco José de Caldas, como una manera de recordarlo, resaltar su esfuer-

zo y dedicación, y de mantener vigente su legado a través del fortalecimiento del fondo creado a su nombre mediante el artículo 22 de la Ley 1286 de 2009¹.

III. Justificación

Los autores señalan la importancia y necesidad de decretar honores a la vida y obra del “Sabio” Caldas por sus aportes a la ciencia, geografía y botánica de Colombia entre los cuales contamos:

Francisco José de Caldas, primer científico colombiano, nació en Popayán en 1768 y murió en Bogotá el 28 de octubre de 1816.

Cursó estudios de Latinidad y Filosofía en el Colegio Seminario de Popayán, donde se graduó en 1788, año en el cual se trasladó a la ciudad de Bogotá a estudiar Derecho en el Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.

En 1793, al obtener su título de abogado, regresa a Popayán donde se encarga del manejo de los negocios familiares y se dedicó a la labor de comerciante; labores que alternaba con el estudio de las ciencias que lo apasionaron desde pequeño: las matemáticas y la astronomía.

Debido a los pocos recursos con los que se contaba, dedicó mayor atención a la geografía, arqueología, la topografía y la botánica.

Fue la primera persona en llamar la atención de la estatuaría de San Agustín.

A finales de 1805 fue vinculado como astrónomo a la Real Expedición Botánica y fue nombrado como encargado del Observatorio Astronómico, ubicado en Bogotá. Al tiempo, dictó la cátedra de Matemáticas Elementales.

En 1811 fue nombrado con el grado de Capitán en el Cuerpo de Ingenieros. En 1812, fue miembro de la Comisión Militar, ostentando el grado de Teniente Coronel.

En 1813, luego de la derrota de la facción rebelde contra Nariño, de la cual hizo parte, se muda a Antioquia. Allí, se desempeñó como Director de Fábricas e Ingeniero General del departamento, por encargo del gobernador Juan del Corral.

Durante su estancia en dicho departamento, adelantó las fortificaciones del río Cauca, fundó la fábrica de fusiles y pólvora, instaló máquinas de acuñar moneda y fundó el primer curso de la Academia de Ingenieros de Medellín, por lo que se le considera el padre de la Ingeniería Nacional.

En 1815, el Presidente Camilo Torres lo encarga de la fundación de una Escuela Militar y de la elaboración del atlas de la Nueva Granada. A finales de ese año es enviado por el Presidente José Fernández Madrid a prestar servicios en el ejército del norte.

Durante la batalla de la “Cuchilla del Tambo” es apresado y puesto a órdenes del Virrey Juan Sámano. Es trasladado a Bogotá, donde fue juzgado y condenado por un Consejo de Guerra y fusilado el 28 de octubre de 1816.

¹ El artículo 22 de la Ley 1286 de 2009 ordenó la creación del Fondo Nacional de Financiamiento para la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, “Fondo Francisco José de Caldas”.

Caldas se destacó como miembro de la generación de criollos cultos de su época, y a lo largo de su vida recalcó la importancia de reconocer geográfica y etnográficamente a la América española, para salir del letargo y dependencia en que se encontraba el continente.

Trabajó por levantar una carta geográfica del territorio que permitiera avanzar en el desarrollo del comercio. En este campo, también insistió en la posición estratégica de la Nueva Granada, que le permitía tener diversos climas y facilitaba el comercio, aprovechando las posibilidades de canales interoceánicos que se podían construir en el Chocó y en el istmo de Panamá.

Por otro lado, defendió al hombre y la naturaleza americana. Creía en su diferencia y diversidad y por ello era un convencido que por ello no debían estudiarse y analizarse con criterios diferentes a los del hombre europeo.

Gracias a él, se resaltaron muchos de los aportes de América al mundo del conocimiento, tales como las nuevas plantas, y los elementos de la cultura precolombina que se obtuvieron gracias a la arqueología².

Asimismo, a propósito de los 200 años de su fallecimiento, el proyecto de ley pretende conmemorar y honrar al Sabio Caldas fortaleciendo el Fondo creado en su honor a través de la Ley 1286 de 2009, que de acuerdo con Colciencias presenta dificultades respecto de su estabilidad financiera, toda vez que:

1. No hay asignación de recursos del Presupuesto General de la Nación para ser ejecutado por el Fondo Francisco José de Caldas, pese a lo establecido por el artículo 24.1 de la Ley 1286 de 2009, el cual dispone que:

“Artículo 24. Recursos del Fondo Nacional de Financiamiento para la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, Fondo Francisco José de Caldas. Los recursos del Fondo Nacional de Financiamiento para la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, Fondo Francisco José de Caldas serán los siguientes:

1. Los recursos del Presupuesto General de la Nación que se destinen a la financiación de actividades de ciencia, tecnología e innovación y que se hubieren programado en el mismo, para ser ejecutados a través del Fondo”.

Según Colciencias, el fondo no ha tenido tradicionalmente incrementos mediante partidas específicas, periódicas y permanentes dentro del Presupuesto General de la Nación, y desde su creación no ha recibido más recursos y ha quedado expuesto a las variables macroeconómicas que impactan el valor del peso colombiano (precio del petróleo, tasa de referencia del dólar, etc.).

2. Es muy complejo el procedimiento para que otras entidades del Estado inviertan recursos. Colciencias manifiesta que el proceso de inversión de recursos se hace difícil en términos de reinversiones, devoluciones y contratación estatal, entre otras cosas, por el desconocimiento de las normas que regulan su funcionamiento. Estos problemas traen como consecuencia que los actores del sistema, en especial los públicos, no quieran invertir en el Fondo.

3. Bajo nivel de donación: Las donaciones al Fondo de Ciencia y Tecnología son mínimas frente a las necesidades del país. Colciencias afirma que durante el últimos cinco años solo se han recibido dos (2) donaciones de particulares por un valor total de veintisiete millones quinientos mil pesos (\$27.500.000.⁰⁰).

4. Falta de claridad sobre la normativa para los rendimientos financieros: Algunas entidades reportan temor a los órganos de control o al Ministerio de Hacienda debido a que estos rendimientos pertenecen a la nación.

IV. Contenido

El proyecto de ley vincula a la nación a la celebración de los doscientos años del Sabio Caldas a través de:

– Rendición de honores por parte del Gobierno y del Congreso en acto especial.

– Elaboración de una escultura a cargo del Ministerio de Cultura.

– Publicación de nuevas ediciones de las obras del Sabio Caldas a cargo de la Biblioteca Nacional con la colaboración de los Ministerios de Educación y Cultura.

– Creación del Premio “Sabio Caldas” al mérito en Matemática, Geografía y Arqueología.

– Fortalecimiento del Fondo Francisco José de Caldas que maneja Colciencias.

– Creación del Fondo “Sabio Caldas” como cuenta especial sin personería jurídica adscrita al Icetex para financiar becas de estudio de pregrado en Matemáticas, Geografía y Arqueología.

– Rendición de honores a la Universidad del Rosario por la educación inculcada a Francisco José de Caldas.

V. Marco Legal

– **Constitución Política:** El artículo 150, inciso 15 que confiere al Congreso de la República la facultad para decretar honores a los ciudadanos que hayan prestado servicios a la Patria.

– **Ley 1286 de 2009:** Ordenó la creación del Fondo Nacional de Financiamiento para la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, “Fondo Francisco José de Caldas”, de la siguiente forma:

“Artículo 22. Créase el Fondo Nacional de Financiamiento para la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, “Fondo Francisco José de Caldas”, a cargo del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias) cuyos recursos serán administrados a través de un patrimonio autónomo. Para estos efectos, el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias), celebrará un contrato de fiducia mercantil previa licitación pública.

En ningún evento, los recursos del Fondo podrán destinarse a financiar el funcionamiento del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias) ni de ninguna otra entidad pública.

Parágrafo 1º. El valor de la comisión fiduciaria se pagará con cargo a los rendimientos financieros producidos por los recursos administrados.

² Biografía Francisco José de Caldas, Biblioteca Virtual, Biblioteca Luis Ángel Arango. <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/biografias/caldfran.htm>

Parágrafo 2°. El Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias), será el único fideicomitente del patrimonio autónomo Fondo Nacional de Financiamiento para la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, “Fondo Francisco José de Caldas”.

“Artículo 23. *Los actos y contratos que celebre el Fondo se sujetarán a las normas de contratación del derecho privado subsidiariamente con las de ciencia y tecnología. La Contraloría General de la República ejercerá el control fiscal sobre los recursos públicos que se transfieran al Fondo”.*

“Artículo 26. *De los recursos de que trata el artículo 361 de la Constitución Política, que no hayan sido apropiados por el Fondo Nacional de Regalías a diciembre 31 de 2007, se destinarán cien mil millones de pesos (\$100.000.000.000.00), a la financiación de proyectos regionales de inversión de ciencia, tecnología e innovación, que beneficien a las entidades territoriales. Su distribución se realizará a través de convocatorias orientadas a fortalecer las capacidades de Ciencia, Tecnología e Innovación. Dicha destinación se adelantará en concordancia con las restricciones fiscales existentes y se realizará mediante transferencia al Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias).*

Con relación a los recursos a que se refiere este artículo, se le dará estricto cumplimiento a lo previsto en la segunda parte del artículo 361³ de la Constitución Política”.

“Artículo 29. *Con los recursos del Fondo Nacional de Financiamiento para la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, ‘Fondo Francisco José de Caldas’, se podrán realizar únicamente las siguientes operaciones en los términos que establezca el Gobierno nacional.*

1. *Financiar programas, proyectos, entidades y actividades de ciencia, tecnología e innovación.*

2. *Invertir en Fondo de Capital de Riesgo u otros instrumentos financieros, para el apoyo de programas, proyectos y actividades de ciencia, tecnología e innovación”.*

VI. Pliego de modificaciones

Proyecto de ley número 65 de 2015 Senado texto original	Proyecto de ley número 65 de 2015 Senado texto propuesto para primer debate
Artículo 1°. <i>Objeto.</i> La presente ley busca conmemorar los 200 años del fallecimiento de Francisco José de Caldas, rendirle homenaje y exaltar sus valiosos aportes a la Nación.	Artículo 1°. <i>Objeto.</i> La presente ley busca conmemorar los 200 años del fallecimiento de Francisco José de Caldas, rendirle homenaje y exaltar sus valiosos aportes a la Nación.
Artículo 2°. La Nación se vincula a la celebración de los doscientos años del fallecimiento de Francisco José de Caldas, rinde homenaje exaltando y enalteciendo su memoria, vida y obra, en especial su aporte a la arqueología, matemáticas, geografía, la empresa colombiana y la ingeniería militar.	Artículo 2°. La Nación se vincula a la celebración de los doscientos años del fallecimiento de Francisco José de Caldas, rinde homenaje exaltando y enalteciendo su memoria, vida y obra, en especial su aporte a la arqueología, matemáticas, geografía, la empresa colombiana y la ingeniería militar.

³ Por supuesto antes de la expedición del Acto Legislativo número 05 de 2011, que introdujo sustanciales modificaciones constitucionales sobre el Sistema General de Regalías.

Proyecto de ley número 65 de 2015 Senado texto original	Proyecto de ley número 65 de 2015 Senado texto propuesto para primer debate
Artículo 3°. El Gobierno nacional y el Congreso de la República rendirán honores a la memoria de Francisco José de Caldas, en acto especial, en la fecha y hora que la Mesa Directiva del Honorable Senado de la República determine. A dicho acto asistirán los Ministros de Defensa, Educación, Cultura, Industria y Comercio y se invitará al señor Presidente de la República.	Artículo 3°. El Gobierno nacional y el Congreso de la República rendirán honores a la memoria de Francisco José de Caldas, en acto especial, en la fecha y hora que la Mesa Directiva del Honorable Senado de la República determine. A dicho acto asistirán los Ministros de Defensa, Educación, Cultura, Industria y Comercio y se invitará al señor Presidente de la República.
Artículo 4°. Encárguese al Ministerio de Cultura la elaboración de una escultura de Francisco José de Caldas, la cual se ubicará en un lugar visible que permita recordar a los colombianos sus aportes y sirva de inspiración para las futuras generaciones. Dicha estatua se revelará en la ceremonia especial que menciona el artículo anterior.	Artículo 4°. Encárguese al Ministerio de Cultura la elaboración de una escultura de Francisco José de Caldas, la cual se ubicará en un lugar visible que permita recordar a los colombianos sus aportes y sirva de inspiración para las futuras generaciones. Dicha estatua se revelará en la ceremonia especial que menciona el artículo anterior.
Artículo 5°. Encárguese a la Biblioteca Nacional de Colombia, junto con los Ministerios de Educación y de Cultura, la publicación de una nueva edición de las obras de Francisco José de Caldas. Un ejemplar de dicha edición reposará en todas las bibliotecas públicas del país.	Artículo 5°. Encárguese a la Biblioteca Nacional de Colombia, junto con los Ministerios de Educación y de Cultura, la publicación de una nueva edición de las obras de Francisco José de Caldas. Un ejemplar de dicha edición reposará en todas las bibliotecas públicas del país.
Artículo 6°. Encárguese a los Ministerios de Educación y Cultura realizar un ciclo de conferencias y seminarios sobre las obras de Francisco José de Caldas; su posterior desarrollo y contribución a las distintas ciencias, para mantener vigente el legado del ilustre hombre, referente para las generaciones de colombianos que aman y quieren servirle al país.	Artículo 6°. Encárguese a los Ministerios de Educación y Cultura realizar un ciclo de conferencias y seminarios sobre las obras de Francisco José de Caldas; su posterior desarrollo y contribución a las distintas ciencias, para mantener vigente el legado del ilustre hombre, referente para las generaciones de colombianos que aman y quieren servirle al país.
Artículo 7°. Créase el premio Sabio Caldas al mérito en Matemáticas, Geografía y Arqueología. El Gobierno nacional, a través de los Ministerios de Educación y de Cultura, reglamentará su funcionamiento dentro de los seis (6) meses siguientes a la sanción de la presente ley.	Artículo 7°. Créase el premio Sabio Caldas al mérito en Matemáticas, Geografía y Arqueología. El Gobierno nacional, a través de los Ministerios de Educación y de Cultura, reglamentará <u>su alcance y condiciones</u> dentro de los seis (6) meses siguientes a la sanción de la presente ley.
Artículo 8°. Fortalezcase el Fondo Francisco José de Caldas que maneja Colciencias para el financiamiento de becas de formación en Maestrías y Doctorados en el país y en el exterior, con miras a estimular el talento humano para la investigación y proyectos que contribuyan al mejoramiento de las condiciones de vida de los colombianos y a incrementar la productividad.	Artículo 8°. Fortalezcase el Fondo Francisco José de Caldas que maneja Colciencias y que financia la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, a través de: – <u>La presentación de un informe anual sobre el estado del Fondo Francisco José de Caldas por Colciencias ante las comisiones económicas del Congreso de la República, previo a la discusión del Presupuesto General de la Nación. Con base en este informe y su discusión, se designarán los recursos que le corresponden de Conformidad con el artículo 24.1 de la Ley 1286 de 2009.</u>

Proyecto de ley número 65 de 2015 Senado texto original	Proyecto de ley número 65 de 2015 Senado texto propuesto para primer debate
	<u>– La prohibición de devolución al Tesoro Nacional de los recursos asignados en el Presupuesto General de la Nación y de regalías, una vez estos sean transferidos al Fondo y que no se hayan ejecutado así como los intereses que estos generan.</u>
<p>Artículo 9°. Créase el Fondo Sabio Caldas, como una cuenta especial, sin personería jurídica, adscrita al Icetex que tendrá como objeto financiar becas de estudio de pregrado en Matemáticas, Geografía y Arqueología.</p> <p>Los recursos de dicho Fondo provendrán del Presupuesto General de la Nación y de aportes o donaciones que personas naturales y jurídicas, nacionales o extranjeras, realicen.</p> <p>Parágrafo. El Gobierno nacional, a través de los Ministerios de Educación, Cultura e Icetex, reglamentará su funcionamiento dentro de los seis (6) meses siguientes a la sanción de la presente ley.</p>	<p>Artículo 9°. Créase el Fondo Sabio Caldas, como una cuenta especial, sin personería jurídica, adscrita al Icetex que tendrá como objeto financiar becas de estudio de pregrado en Matemáticas, Geografía y Arqueología.</p> <p>Los recursos de dicho Fondo provendrán del Presupuesto General de la Nación y de aportes o donaciones que personas naturales y jurídicas, nacionales o extranjeras, realicen.</p> <p>Parágrafo. El Gobierno nacional, a través de los Ministerios de Educación, Cultura e Icetex, reglamentará su funcionamiento dentro de los seis (6) meses siguientes a la sanción de la presente ley.</p>
<p>Artículo 10. El Gobierno nacional y el Congreso de la República de Colombia rendirán honores a la Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario de Bogotá, en acto especial, en la fecha y hora que la Mesa Directiva del Honorable Senado de la República determine, para exaltar la educación que dicha institución inculcó en Francisco José de Caldas, y que aún hoy inculca a la juventud colombiana.</p> <p>A dicho acto asistirán los Ministros de la Defensa, Educación, Cultura, Industria y Comercio, se invitará al señor Presidente de la República y se entregará una placa de reconocimiento a dicha Universidad.</p>	<p>Artículo 10. El Gobierno nacional y el Congreso de la República de Colombia rendirán honores a la Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario de Bogotá, en acto especial, en la fecha y hora que la Mesa Directiva del Honorable Senado de la República determine, para exaltar la educación que dicha institución inculcó en Francisco José de Caldas, y que aún hoy inculca a la juventud colombiana.</p> <p>A dicho acto asistirán los Ministros de la Defensa, Educación, Cultura, Industria y Comercio, se invitará al señor Presidente de la República y se entregará una placa de reconocimiento a dicha Universidad.</p>
<p>Artículo 11. <i>Vigencia.</i> La presente ley regirá a partir de su promulgación.</p>	<p>Artículo 11. <i>Vigencia.</i> La presente ley regirá a partir de su promulgación <u>y deroga todas las normas que le sean contrarias.</u></p>

VII. Proposición

Con fundamento en las razones expuestas, rindo ponencia favorable y propongo a la Comisión Segunda del Senado de la República dar primer debate al Proyecto de ley número 69 de 2015 Senado “Se conmemoran los 200 años del fallecimiento de Francisco José de Caldas, y se dictan varias disposiciones para celebrar dicha fecha” con las modificaciones antes mencionadas.

Cordialmente,


LEON RIGOBERTO BARÓN NEIRA
 Senador de la República

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 69 DE 2015

por medio de la cual se conmemoran los 200 años del fallecimiento de Francisco José de Caldas, y se dictan varias disposiciones para celebrar dicha fecha.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley busca conmemorar los 200 años del fallecimiento de Francisco José de Caldas, rendirle homenaje y exaltar sus valiosos aportes a la Nación.

Artículo 2°. La Nación se vincula a la celebración de los doscientos años del fallecimiento de Francisco José de Caldas, rinde homenaje exaltando y enalteciendo su memoria, vida y obra, en especial su aporte a la arqueología, matemáticas, geografía, la empresa colombiana y la ingeniería militar.

Artículo 3°. El Gobierno nacional y el Congreso de la República rendirán honores a la memoria de Francisco José de Caldas, en acto especial, en la fecha y hora que la Mesa Directiva del Honorable Senado de la República determine. A dicho acto asistirán los Ministros de Defensa, Educación, Cultura, Industria y Comercio y se invitará al señor Presidente de la República.

Artículo 4°. Encárguese al Ministerio de Cultura la elaboración de una escultura de Francisco José de Caldas, la cual se ubicará en un lugar visible que permita recordar a los colombianos sus aportes y sirva de inspiración para las futuras generaciones.

Dicha estatua se revelará en la ceremonia especial que menciona el artículo anterior.

Artículo 5°. Encárguese a la Biblioteca Nacional de Colombia, junto con los Ministerios de Educación y de Cultura, la publicación de una nueva edición de las obras de Francisco José de Caldas.

Un ejemplar de dicha edición reposará en todas las bibliotecas públicas del país.

Artículo 6°. Encárguese a los Ministerios de Educación y Cultura realizar un ciclo de conferencias y seminarios sobre las obras de Francisco José de Caldas; su posterior desarrollo y contribución a las distintas ciencias, para mantener vigente el legado del ilustre hombre, referente para las generaciones de colombianos que aman y quieren servirle al país.

Artículo 7°. Créase el premio Sabio Caldas al mérito en Matemáticas, Geografía y Arqueología.

El Gobierno nacional, a través de los Ministerios de Educación y de Cultura, reglamentará su alcance y condiciones dentro de los seis (6) meses siguientes a la sanción de la presente ley.

Artículo 8°. Fortalezcase el Fondo Francisco José de Caldas que maneja Colciencias y que financia la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, a través de:

– La presentación de un informe anual sobre el estado del Fondo Francisco José de Caldas por Colciencias ante las comisiones económicas del Congreso de la República, previo a la discusión del Presupuesto General de la Nación. Con base en este informe y su discusión, se designarán los recursos que le corresponden de conformidad con el artículo 24.1 de la Ley 1286 de 2009.

– La prohibición de devolución al Tesoro Nacional de los recursos asignados en el presupuesto general de la nación y de regalías, una vez estos sean transferidos al Fondo y que no se hayan ejecutado así como los intereses que estos generen.

Artículo 9°. Créase el Fondo Sabio Caldas, como una cuenta especial, sin personería jurídica, adscrita al Icetex que tendrá como objeto financiar becas de estudio de pregrado en Matemáticas, Geografía y Arqueología.

Los recursos de dicho Fondo provendrán del Presupuesto General de la Nación y de aportes o donaciones que personas naturales y jurídicas, nacionales o extranjeras, realicen.

Parágrafo. El Gobierno nacional, a través de los Ministerios de Educación, Cultura e Icetex, reglamentará su funcionamiento dentro de los seis (6) meses siguientes a la sanción de la presente ley.

Artículo 10. El Gobierno nacional y el Congreso de la República de Colombia rendirán honores a la Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario de Bogotá, en acto especial, en la fecha y hora que la Mesa Directiva del Honorable Senado de la República determine, para exaltar la educación que dicha institución inculcó en Francisco José de Caldas, y que aún hoy inculca a la juventud colombiana.

A dicho acto asistirán los Ministros de la Defensa, Educación, Cultura, Industria y Comercio, se invitará al señor Presidente de la República y se entregará una placa de reconocimiento a dicha Universidad.

Artículo 11. *Vigencia.* La presente ley regirá a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 016 DE 2014 CÁMARA, 171 2015 SENADO

por medio de la cual se crea el artículo 116A, se modifican los artículos 68A, 104, 113, 359 y 374 de la Ley 599 de 2000 y se modifica el artículo 351 de la Ley 906 de 2004.

Bogotá, D. C., 13 de octubre de 2015

Doctor

MANUEL ENRÍQUEZ ROSERO

Presidente

Comisión Primera

Senado de la República

Referencia: Informe de Ponencia segundo debate Proyecto de ley número 016 Cámara, 171 de 2015 Senado.

Distinguido Presidente:

En cumplimiento de la designación que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Primera, rendimos informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 016 de 2014 Cámara, 171 de 2015 Senado, *por medio de la cual se crea el artículo 116A, se modifican los artículos 68A, 104, 113, 359 y 374 de la Ley 599 de 2000 y se modifica el artículo 351 de la Ley*

906 de 2004, de origen parlamentario¹, y que ya ha surtido los dos debates² reglamentarios en la Cámara de Representantes y primer debate en la Comisión Primera de Senado³. Esta aprobó el texto presentado por los ponentes, adicionándole dos nuevos artículos relacionados con la duración máxima de la pena y con la obligación para el Gobierno de formular una política pública de atención integral a las víctimas con ácidos.

1. Contexto y finalidad del proyecto de ley

Contextualizado por los autores, el objeto del proyecto de ley se presentó en los siguientes términos en la exposición de los motivos⁴:

Los llamados ataques con ácido se han convertido en una práctica recurrente para manos criminales que, sin tener la intención de cometer homicidio, busca causar un daño irreparable y de carácter permanente en otra persona.

El Estado colombiano debe permitir que los ciudadanos víctimas de este tipo de delito reciban toda la atención requerida, pero también garantizar que el sistema judicial opere de manera eficiente y prontamente, penalizando de manera ejemplar este tipo de crímenes.

Si bien es cierto, todas las personas son indistintamente víctimas de estos actos de violencia, las mujeres son las más afectadas. Es por esto que se requiere que la normatividad penal advierta de manera coherente un incremento en las sanciones frente a ataques con ácido en contra de mujeres, así como sanciones especiales cuando se afecta el rostro o el cuello, por las consecuencias sociales y psicológicas que conlleva el tener una quemadura o deformidad en esta parte del cuerpo.

El proyecto de ley tiene como propósito un aumento significativo en las penas contempladas en el ordenamiento penal colombiano para quienes ataquen o agredan a otras personas utilizando ácidos, sustancias o agentes químicos. En otros términos, mediante un carga punitiva mayor para los responsables de lesiones personales con ácido se busca, correspondiendo con la gravedad del daño infligido a la víctima, que la sanción sea más retributiva y consecuentemente prevenir, o al menos disminuir, este tipo de comportamientos.

1.1 Los ataques con ácido y agentes químicos. La justificación para el endurecimiento de las penas

El eje del proyecto de ley es el artículo primero, que crea el *delito de lesiones personales con ácidos*, y que aumenta considerablemente las penas frente al tipo hoy vigente, que hace parte como inciso, el tercero, del artículo 113 del Código Penal.

Es el tema fuerte del proyecto, pero no es el único y quizá tampoco el menos importante para prevenir los ataques con ácido y sobre todo para resarcir, integralmente, a las víctimas que han padecido esos ataques y que hoy viven una situación de desesperanza, de exclusión social, rechazo y de marginalidad laboral. La Comisión Primera del Senado lo ha entendido así, y por eso aprobó un artículo para que se defina por parte del

¹ Honorables Representantes Ana Paola Agudelo García, Carlos Eduardo Guevara y Guillermina Bravo M.

² Aprobación primer debate: 5 de mayo de 2015. Aprobación segundo debate: 2 de junio de 2015.

³ Aprobado el día 29 de septiembre de 2015.

⁴ *Gaceta del Congreso* número 366 de 2014.

Gobierno una política pública de atención integral a las víctimas atacadas con agentes químicos.

Volviendo al tema de este proyecto, el aumento de las penas, no se puede soslayar su importancia dentro de la definición de la política criminal. Pecando quizá de reduccionismo, es el aumento de las penas el eje sobre el cual se han formado los dos bandos que quieren, uno más que el otro, imponer su punto de vista sobre lo que debe ser la política criminal. En el primero podemos distinguir al Gobierno, a la Fiscalía, a las Cortes, en parte, y a los expertos en el derecho penal. Propugnan, prioritariamente, una racionalización de las penas por una economía de los procesos y por una reducción, o al menos un no crecimiento del gasto en cárceles. Por principios, aunque reconocen su fracaso práctico, consideran que la función resocializadora de la pena debe mantenerse y acentuarse. Citando el informe de la Comisión Asesora de Política Criminal del 2012:

“Las penas implican la carga de soportar una privación o disminución de bienes jurídicos; por ello, deben ser previstas e impuestas con las limitaciones que señalan la Constitución, la dignidad de la persona humana y el respeto a los derechos humanos, considerando la configuración del bloque de constitucionalidad. A su vez, el establecimiento de penas se ve limitado por los principios de legalidad, proporcionalidad, culpabilidad, finalidad de la pena y razonabilidad”⁵.

Reforzando esta posición, una cita de la Corte Constitucional que trae el informe:

“Íntimamente ligado al principio de lesividad, el Derecho Penal se enmarca en el principio de mínima intervención, según el cual ‘el ejercicio de la facultad sancionatoria criminal debe operar cuando las demás alternativas de control han fallado’. En este sentido, puede concluirse que la creación de leyes penales exige la realización previa de estudios de política criminal y fundamentos empíricos adecuados sobre la efectividad de las formas de control social que han fracasado”⁶.

Esta posición ‘racional’, fuertemente impregnada de rigurosidad académica, contrasta con una más emocional, se dice, más permeada por la opinión pública, la del Congreso, que tiene como expediente único, dicen, recurrir al populismo punitivo para castigar y prevenir las conductas reprochables.

No es este el momento para desarrollar una defensa de una u otra posición, pero sí el sitio y hora adecuados para rescatar del olvido un principio que no por mucho mencionar aplican a cabalidad los que defienden esa racionalidad a ultranza de la política criminal. Nos recuerda el Informe de la Comisión de Expertos citando diversas sentencias de la Corte Constitucional⁷ que el principio de que la gravedad de los delitos “es cambiante conforme a las circunstancias sociales, políticas, económicas y culturales imperantes en la sociedad en un momento dado”.

Y si se nos permite, es la aplicación de este principio de lo cambiante que es la gravedad de los delitos, su percepción en la comunidad, lo que justifica el aumento de las penas para el delito de lesiones personales con ácido o agentes químicos. Tomamos como un dato, y

suponemos sin riesgo de equivocarnos, que esto es lo que subyace en los conceptos de la Fiscalía General y de la Comisión Superior de Política Criminal sobre el proyecto, algo que solamente es un juicio de valor, una ponderación, que pudo ser un axioma hace algún tiempo, pero que ahora resulta controversial: que la vida ya no es el principal valor. No es que haya dejado de ser un principalísimo valor. Solo que ya no es el baremo a partir del cual se puedan fijar las otras penas para los otros delitos, considerados ‘menos’ graves. Es esto, si se quiere, lo que se ha mostrado con la reacción pública que reclama un endurecimiento de las penas para los ataques con ácido. Es esto lo que ha quedado en evidencia en la sesión de la Comisión Primera, donde las mujeres atacadas con ácido presentaron para no olvidar las múltiples y graves consecuencias que les ha causado el ser víctimas de esos ataques con agentes químicos que les ha cambiado negativamente, que les ha dado un viraje dramático a sus vidas y de contera a todo su espacio familiar.

Pero ¿por qué es tan grave este delito de las lesiones personales con ácidos o agentes químicos que amerita que su pena sea o exceda a la del homicidio? Miremos primero el significado de este delito para el victimario. ¿Qué son y quiénes son en la mayoría de los casos sus victimarios? ¿Qué mensaje envían a la víctima y a la sociedad?

El mensaje de la intolerancia, de la venganza, del predominio de la irracionalidad que los hace actuar para irrespetar los valores individuales de autonomía y libertad de decisión tan personalísimos y tan íntimos como lo son “a quiénes amamos” y “a quiénes olvidamos”; la consciente y volitiva pretensión de sacar de la vida social y familiar a sus víctimas marcándolas con una señal irreversible en el rostro que sea a la vez estigma de la vergüenza y de la venganza. Los victimarios de estos delitos cuestionan al ser individual y los valores solidarios sobre los cuales se edifica nuestra convivencia social.

¿Y el daño para la víctima? El daño no es solo en su integridad personal. El daño es múltiple; para la víctima, para su entorno familiar. El daño no es solamente sobre su cuerpo, sobre su salud, sobre el órgano o la función. El daño no es solo sobre su patrimonio. El daño es sobre su psiquis, sobre su confianza, sobre su razón de ser; el daño es sobre toda su existencia. Cuestiona lo íntimo, el exterior, el otro, donde también vivimos. Somete a la víctima, reconozcámoslo, a ese sentimiento no tan piadoso de la lástima pública, o peor aún, al rechazo o el escarnio público que se manifiesta, entre otras mezquinas actitudes, como lo dijo una de las mujeres presentes en la sesión de la Comisión, en que los hombres o mujeres normales no les dejen cargar a sus hijos por miedo a que se contagien ¡vaya a saber de qué!

¿Y ese daño se acaba en el momento de cerrar los ojos y de abrirlos para recibir el nuevo día? ¡No! Ese daño duerme y amanece con las víctimas. Se levanta con ellas. Camina con ellas. Come con ellas. Ese daño es una permanencia, una condena que se paga segundo a segundo, minuto a minuto, día a día hasta el fin de los días, cuando ella deje de mirarse en el espejo y en los ojos de los demás.

¿Muy emocional el argumento? De pronto sí, pero las emociones son lo que nos hace humanos y nos ayuda a preservar nuestra humanidad. La racionalidad nos

⁵ Informe. P. 17.

⁶ Sentencia C-636 de 2009. Informe. P. 19.

⁷ Informe. P. 19.

ha hecho olvidar lo que la emocionalidad nos recuerda. Que el Estado, sus instituciones, los poderes públicos, existen para proteger los derechos, libertades, los bienes de las personas. Y es esta sensación de desamparo el común denominador en las personas que afirman una y otra vez que se están privilegiando los derechos de quienes cometen crímenes en detrimento de sus propios derechos y libertades, de su seguridad personal y la de su familia.

Cualquier política criminal debe partir, entonces, de la necesidad de proteger esos derechos y esas libertades. En lo que nos corresponde como Congreso en el ámbito punitivo, es nuestro deber tasar las penas desde esos cambios que se han operado en la percepción ciudadana de la gravedad de los delitos, tal como hemos tenido oportunidad de sentirla en el trámite de este proyecto de ley.

Y es a partir de esta definición de las penas, de esta, mejor, redefinición de las penas para los delitos que tendrá que hacerse teniendo en cuenta que la gravedad de los delitos es cambiante en la percepción ciudadana, que deberá articularse y armonizarse, volverse coherente, la política criminal penitenciaria.

1.2 Fundamentos constitucionales

“... Artículo 1°. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana...”.

El precepto de Estado Social y el reconocimiento de la dignidad humana son postulados prevalentes en el andamiaje constitucional, bajo el entendido de que dichas categorías dogmáticas trazan el derrotero de actuación tanto del Estado como de los servidores públicos que lo representan. Es sabido que Estado social es un avance frente al clásico concepto de Estado de Derecho, que representaba el imperio de ley y la existencia formal de los derechos, traído en boga por las revoluciones burguesas del siglo XVIII y que en su momento representó un avance social extraordinario frente a los viejos regímenes absolutistas. No obstante, el referido logro fue quedando corto frente al avance y a los nuevos desafíos que se configuran en la esfera social y política; es así como se vislumbra el concepto de Estado social y con él la prevalencia de la Constitución, los derechos humanos y su garantía efectiva. Es decir, se cambia o mueve la institucionalidad hacia la búsqueda de mejores niveles de justicia retributiva, y la garantía de los derechos de las personas.

En este diseño constitucional la dignidad humana ocupa un papel relevante ya que es tenida como valor, principio y derecho, *es el fundamento mismo del Estado*; de su reconocimiento central parte el catálogo de derechos fundamentales individuales, y en la contemporaneidad no se podría hablar de un Estado social de derecho si no se reconoce de forma efectiva este valor supremo y los consecuentes derechos que de ella se desprenden.

En este contexto constitucional que se presenta es en el que se está tramitando el presente proyecto de ley, de lo que se puede inferir claramente que esta iniciativa es acorde debido a que frente a una amenaza cierta a la vida y a la integridad de personas, y por ende a la dignidad de las personas, la falta sería no establecer por parte de las autoridades las medidas que correspondan

para hacer prevalecer los derechos fundamentales en riesgo.

“... Artículo 2°. *Son fines esenciales del Estado. Servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución...*”.

Al Estado le corresponde actuar como servidor y garante; el fin que justifica su existencia en el constitucionalismo moderno, entre otros, es garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, es decir, asume la obligación de materializar el Estado social, la dignidad humana y con ello los derechos fundamentales individuales, tales como la vida, la integridad personal, el libre desarrollo de la personalidad, la honra, a propósito de la presente iniciativa, que precisamente busca, en cumplimiento de tales obligaciones, garantizar los derechos en riesgo y vulnerados a las personas mujeres y jóvenes, quienes han y siguen siendo víctimas de acciones censurables que los someten a las peores consecuencias, sin que a la fecha existan las medidas efectivas que frenen su consumación.

“... *Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes...*”

En el marco establecido, el párrafo precedente reitera la obligación referenciada para las autoridades que como servidoras deben proteger a las personas en su vida, honra y bienes, valores constitucionales superiores que obligan a las actuaciones como la que nos ocupa. Más allá de cualquier otra función, la responsabilidad de las autoridades está en preservar desde su competencia dichos bienes jurídicos, y en esa línea el Congreso tiene la responsabilidad de crear cuantas veces sea necesario las leyes que busquen tales objetivos.

“... Artículo 11. *El derecho a la vida es inviolable. No habrá pena de muerte...*”.

Sin este derecho no existen otros derechos; empero, de otros derechos y valores depende que se pueda llevar una buena vida. Todos los esfuerzos que realice el Estado para proteger la vida de las personas, más aún, de los más vulnerables, son necesarios; la vida debe entenderse en toda su extensión. El ataque con ácidos y sustancias afines que utilizan quienes causan daño a las personas constituye una actuación censurable por la forma como se produce, las motivaciones, a quien va dirigido y los daños que causa. No puede garantizarse el derecho a la vida en toda su extensión si aún existen personas que a pesar de la vigencia de una normativa no están persuadidos de no cometer dichas conductas. Por ello, no interesa si son pocos o muchos casos, lo que debe tenerse en cuenta es la alevosía de quien lo hace, la utilización como forma de violencia y venganza, y la victimización de mujeres, objeto no pocas veces de discriminación y ataques, y los daños de todo orden, muchas veces irreversibles, que causa en la víctima del injusto.

“Artículo 13. *Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados*”.

La libertad y la igualdad deben entenderse, la primera como la de hacer lo que no prohíba la misma Constitución y la misma ley, y la segunda como la posibilidad de convivir en condiciones de equidad y semejanza humana, social y política.

¿Qué sucede entonces cuando una persona, en especial la mujer, es sometida a un ataque con ácido o sustancias afines que le dejan la mayor de las veces secuelas de todo orden de carácter permanente?

Pues precisamente que dicha persona pierde ipso facto la libertad y por las consecuencias referidas, es posible que tenga que sufrir desigualdad en el trato y en las opciones futuras, prácticamente, para toda la vida.

Es por lo anterior que puede más la necesidad de proteger los valores y derechos fundamentales señalados frente a cualquier consideración de orden técnico, administrativo o legal que esté en contra de esta iniciativa, la cual debe prosperar porque resulta abiertamente interpretadora de una obligación constitucional y humana.

Ahora bien, la Corte Constitucional⁸ a través de sus fallos ha reiterado que este derecho no puede entenderse en sentido formal, sino en sentido material. Por ello se debe dar un trato igual a iguales y desigual a desiguales en aras de efectivamente materializar el postulado constitucional. Así las cosas, ha permitido una serie de discriminaciones positivas en favor de grupos de especial importancia constitucional, verbigracia, las mujeres. Veamos:

“La discriminación contra la mujer se ha definido a nivel internacional como toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.

La Corte Constitucional de Colombia ha reconocido la especial importancia de establecer criterios para la protección de las mujeres en múltiples aspectos, bien sea como una manifestación del derecho a la igualdad de sexos⁹ o mediante el establecimiento de acciones afirmativas y medidas de protección especial a la mujer (...).”

“... Artículo 43. La mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación...”

Este artículo se refiere de forma especial a la mujer, víctima directa y recurrente de este delito, y aún, en muchos ámbitos, el hombre no la cree igual en condiciones, y más aún, la somete a tratos crueles y discriminatorios. El tema que nos concierne en el presente proyecto es evidente frente a la violación flagrante de estos y otros derechos; el asesinato, los tratos crueles y los ataques con ácido y otras sustancias afines son demostraciones del atraso cultural en el que le toca moverse a la mujer promedio; de forma expresa o velada son sometidas a discriminación y dominancia, en pú-

blico o privado, por amor u odio, por alegría o tristeza. El hombre en particular cree que aún reina sobre todas las especies, incluyéndola como parte de su dominio, prueba de ello son los atentados con ácido por justificaciones que no pasan de ser emociones mal conducidas por alguien, que no justifican de ninguna manera tan reprochable actuación.

Mientras una mujer esté siendo víctima de este delito, se deberán realizar permanentemente esfuerzos institucionales para acabar esta expresión de barbarie, la cual deja muy mal parado tanto al Estado como a la sociedad si estos se quedan estáticos frente a su realización.

2. Contenido del proyecto de ley

De acuerdo con el texto aprobado en Comisión Primera del Senado, que se propone sin modificación alguna a la plenaria, el proyecto de ley consta de ocho artículos, incluyendo la vigencia, creándose en su artículo primero el delito de *“Lesiones con agentes químicos, ácido y/o sustancias similares”*.

Este delito autónomo describe con claridad las sustancias que serán objeto de reproche penal, estableciendo un criterio solo para aquellas que causan “destrucción al entrar en contacto con el tejido humano”. Así las cosas, la conducta tipificada solo se circunscribe a las sustancias **que tienen capacidad para producir este efecto, excluyendo por esta vía aquellas que tienen la característica de generar algún daño de carácter leve, como las usualmente usadas en la industria o aquellas de defensa personal como lo es el característico espray pimienta. No significa que vayan a quedar impunes, puesto que aún se tipificarían las lesiones personales.**

El segundo supuesto que contempla la conducta penal autónoma propuesta consiste en la tasación de la pena de acuerdo al resultado del daño. En este orden de ideas, el tiempo contemplado para la prisión oscila entre los 251 y 360 meses, con la posibilidad de aumentar hasta la tercera parte si el ataque afecta el rostro. Este agravante atiende la gravedad que reviste el ataque en el rostro que por razones obvias tiene la capacidad de afectar o destruir órganos esenciales como los ojos y hacer perder la identidad de la víctima.

Por último, se consagran dos párrafos en el artículo; el primero establece que la medida de seguridad, en caso de ser procedente de acuerdo a las valoraciones del caso, no puede ser inferior que la pena. Esta aclaración busca evitar la impunidad, frecuente en la mayoría de ataques con ácidos, cuando el victimario busca acceder a beneficios, como la sustitución de la pena, valiéndose de maniobras fraudulentas para que los dictámenes determinen su inimputabilidad. Por otro lado, el segundo párrafo busca dar claridad al juez y fiscal para aquellos casos en donde la conducta, por motivos ajenos a la voluntad del agresor, no puede ser consumada. Así se busca que los operadores judiciales tengan elementos de juicio para aplicar la tentativa contemplada en el artículo 27 del Código Penal y no apliquen otros tipos penales que pudieren resultar blandos al agresor.

Con el artículo 2° se elimina el inciso 3° del artículo 113 del Código Penal, ya que el mismo fue trasladado a la conducta autónoma propuesta en el artículo 1°.

El artículo 3°, que modifica el artículo 358 del Código Penal, tipifica la conducta cuando la persona ilícita-

⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-335 de 2013.

⁹ Sentencias de la Corte Constitucional C-112 de 2000 y C-667 de 2006.

tamente importe, introduzca, exporte, fabrique, adquiera, tenga en su poder, suministre, trafique o transporte ácidos, álcalis, sustancias similares o corrosivas que generen destrucción al entrar en contacto con el tejido humano.

Con el artículo 4° se propone excluir de los beneficios penales que contempla el artículo 68A del Código Penal el homicidio agravado por sevicia y la conducta autónoma de lesiones con agentes químicos, ácido o sustancias similares.

El artículo 5° ordena al Instituto Nacional de Medicina Legal suministrar el expediente médico a la víctima y a su médico tratante.

Con el artículo 6° se propone conciliar la pena máxima para el delito que se crea con la pena establecida en el artículo 37 del Código Penal, con la finalidad de evitar que, aplicados todos los agravantes, la pena pueda ser considerada como una cadena perpetua, prohibida por nuestra Constitución.

El artículo 7° ordena al Gobierno formular una política pública de atención a las víctimas con ácidos.

La vigencia de la ley, según el artículo 8°, será a partir de su publicación.

Proposición

Por las consideraciones anteriores, solicitamos a los honorables Senadores y Senadoras de la Plenaria del Senado dar segundo debate al Proyecto de ley número 016 de 2014 Cámara, 171 de 2015 Senado, por medio de la cual se crea el artículo 116A, se modifican los artículos 68A, 104, 113, 359 y 374 de la Ley 599 de 2000 y se modifica el artículo 351 de la Ley 906 de 2004, en el texto aprobado por la Comisión Primera.

 ROOSEVELT RODRÍGUEZ RENGIFO Coordinador Ponente	 PALOMA VALENCIA Ponente
 DORIS CLEMENCIA VEGA Ponente	 CLAUDIA LÓPEZ H. Ponente
 GERMÁN VARÓN COTRINO Ponente	 HORACIO SERPA U. Ponente
 HERNÁN ANDRADE SERRANO Ponente	 ALEXANDER LÓPEZ M. Ponente

De conformidad con el inciso 2° del artículo 165 de la Ley 5ª de 1992, se autoriza la publicación del presente informe.

Presidente, EL CONGRESO	 MANUEL ENRIQUEZ ROSERO
Secretario, EL CONGRESO	 GUILLERMO LEÓN GIRALDO GIL

TEXTO APROBADO POR LA COMISIÓN PRIMERA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 171 DE 2015 SENADO, 016 DE 2014 CÁMARA

por medio de la cual se crea el artículo 116A, se modifican los artículos 68A, 104, 113, 359 y 374 de la Ley 599 de 2000 y se modifica el artículo 351 de la Ley 906 de 2004.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese el artículo 116A a la Ley 599 de 2000, de la siguiente manera:

Artículo. 116A. Lesiones con agentes químicos, ácido y/o sustancias similares. El que cause a otro daño en el cuerpo o en la salud usando para ello cualquier tipo de agente químico, álcalis, sustancias similares o corrosivas que generen destrucción al entrar en contacto con el tejido humano incurrirá en pena de prisión de ciento cincuenta (150) meses a doscientos cuarenta (240) meses y multa de ciento veinte (120) a doscientos cincuenta (250) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Cuando la conducta cause deformidad o daño permanente, pérdida parcial o total, funcional o anatómica, la pena será de doscientos cincuenta y un (251) meses a trescientos sesenta (360) meses de prisión y multa de mil (1.000) a tres mil (3.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Si la deformidad afectare el rostro, la pena se aumentará hasta en una tercera parte.

Parágrafo. En todo caso cuando proceda la medida de seguridad en contra del imputado, su duración no podrá ser inferior a la duración de la pena contemplada en este artículo.

Parágrafo 2°. La tentativa en este delito se regirá por el artículo 27 de este Código.

Artículo 2°. Elimínese el tercer inciso del artículo 113 de la Ley 599 de 2000.

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 358 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

Artículo 358. Tenencia, fabricación y tráfico de sustancias u objetos peligrosos. El que ilícitamente importe, introduzca, exporte, fabrique, adquiera, tenga en su poder, suministre, trafique, transporte o elimine sustancia, desecho o residuo peligroso, radiactivo o nuclear; o ácidos, álcalis, sustancias similares o corrosivas que generen destrucción al entrar en contacto con el tejido humano, considerados como tal por tratados internacionales ratificados por Colombia o disposiciones vigentes, incurrirá en prisión de cuarenta y ocho (48) a ciento cuarenta y cuatro (144) meses y multa de ciento treinta y tres punto treinta y tres (133.33) a treinta mil (30.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

La pena señalada en el inciso anterior se aumentará hasta la mitad cuando como consecuencia de algunas de las conductas descritas se produzca liberación de energía nuclear, elementos radiactivos o gérmenes patógenos que pongan en peligro la vida o la salud de las personas o sus bienes ...).

Artículo 4°. Modifíquese el segundo inciso del artículo 68A de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

Artículo 68A. Exclusión de los beneficios y subrogados penales. No se concederán la suspensión condicional de la ejecución de la pena; la prisión domiciliaria como sustitutiva de la prisión; ni habrá lugar a ningún otro beneficio, judicial o administrativo, salvo los beneficios por colaboración regulados por la ley, siempre que esta sea efectiva, cuando la persona haya sido condenada por delito doloso dentro de los cinco (5) años anteriores.

Tampoco quienes hayan sido condenados por delitos dolosos contra la Administración Pública; delitos contra las personas y bienes protegidos por el Derecho Internacional Humanitario; delitos contra la libertad, integridad y formación sexual; estafa y abuso de confianza que recaigan sobre los bienes del Estado; captación masiva y habitual de dineros; utilización indebida de información privilegiada; concierto para delinquir agravado; lavado de activos; soborno transnacional; violencia intrafamiliar; hurto calificado; extorsión; homicidio agravado contemplado en el numeral 6 del artículo 104; lesiones causadas con agentes químicos, ácido y/o sustancias similares; violación ilícita de comunicaciones; violación ilícita de comunicaciones o correspondencia de carácter oficial; trata de personas; apología al genocidio; lesiones personales por pérdida anatómica o funcional de un órgano o miembro; desplazamiento forzado; tráfico de migrantes; testaferrato; enriquecimiento ilícito de particulares; apoderamiento de hidrocarburos, sus derivados, biocombustibles o mezclas que los contengan; receptación; instigación a delinquir; empleo o lanzamiento de sustancias u objetos peligrosos; fabricación, importación, tráfico, posesión o uso de armas químicas, biológicas y nucleares; delitos relacionados con el tráfico de estupefacientes y otras infracciones; espionaje; rebelión; y desplazamiento forzado; usurpación de inmuebles, falsificación de moneda nacional o extranjera; exportación o importación ficticia; evasión fiscal; negativa de reintegro; contrabando agravado; contrabando de hidrocarburos y sus derivados; ayuda e instigación al empleo, producción y transferencia de minas antipersonal.

Lo dispuesto en el presente artículo no se aplicará respecto de la sustitución de la detención preventiva y de la sustitución de la ejecución de la pena en los eventos contemplados en los numerales 2, 3, 4 y 5 del artículo 314 de la Ley 906 de 2004.

Parágrafo 1°. Lo dispuesto en el presente artículo no se aplicará a la libertad condicional contemplada en el artículo 64 de este Código, ni tampoco para lo dispuesto en el artículo 386 del presente Código.

Parágrafo 2°. Lo dispuesto en el primer inciso del presente artículo no se aplicará respecto de la suspensión de la ejecución de la pena, cuando los antecedentes personales, sociales y familiares sean indicativos de que no existe la posibilidad de la ejecución de la pena (...).

Artículo 5°. Acceso al expediente por parte de la víctima y su médico tratante. El Instituto Nacional de Medicina Legal suministrará de inmediato toda la información que requiera el médico tratante de las víctimas de ataques con agentes químicos, ácidos, álcalis, sustancias similares o corrosivas que generen destrucción al entrar en contacto con el tejido humano, que resulte necesaria para establecer el procedimiento médico a seguir y así evitar que el daño sea aún más gravoso.

Artículo 6°. La duración de la pena para el delito tipificado en el artículo 1° de la presente ley, sumada a los agravantes previstos en el artículo 119 del Código Penal, se ajustará a lo dispuesto en el artículo 37 del Código Penal.

Artículo 7°. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Salud, formulará en el lapso de seis meses a la expedición de la presente ley una política pública de atención integral a las víctimas de ácido, garantizando el acceso a la atención médica y psicológica integral.

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

En los anteriores términos fue aprobado el Proyecto de ley número 171 de 2015 Senado, 016 de 2014 Cámara, por medio de la cual se crea el artículo 116a, se modifican los artículos 68A, 104, 113, 359 y 374 de la Ley 599 de 2000 y se modifica el artículo 351 de la Ley 906 de 2004, como consta en la sesión del día 29 de septiembre de 2015, **acta número 14.**

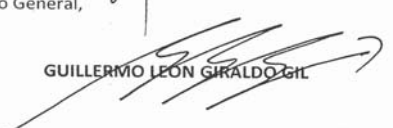
PONENTE COORDINADOR:


ROOSEVELT RODRIGUEZ RENGIFO
H. Senador de la República

Presidente,


H.S. MANUEL ENRIQUEZ ROSERO

Secretario General,


GUILLERMO LEÓN GIRALDO GIL

CONTENIDO

Gaceta número 859 - Miércoles, 28 de octubre de 2015	
SENADO DE LA REPÚBLICA	
PONENCIAS	Págs.
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 56 de 2015 Senado, por medio de la cual se establecen las jornadas nacionales de conciliación y se dictan otras disposiciones.....	1
Ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 69 de 2015, por medio de la cual se conmemoran los 200 años del fallecimiento de Francisco José de Caldas, y se dictan varias disposiciones para celebrar dicha fecha.....	11
Informe de ponencia para segundo debate y texto aprobado por la Comisión Primera al Proyecto de ley número 016 de 2014 Cámara, 171 de 2015 senado, por medio de la cual se crea el artículo 116A, se modifican los artículos 68A, 104, 113, 359 y 374 de la Ley 599 de 2000 y se modifica el artículo 351 de la Ley 906 de 2004.....	15