



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXV - N° 1054

Bogotá, D. C., viernes, 25 de noviembre de 2016

EDICIÓN DE 26 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 197 DE 2016 CÁMARA

*por la cual se fortalecen las medidas de protección en casos de violencia intrafamiliar y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República

DECRETA:

**Artículo 1º.** *Registro Nacional de Medidas de Protección.* Créase el Registro Nacional de Medidas de Protección de consulta pública a cargo de la Procuraduría General de la Nación. El Registro deberá contener como mínimo los datos de la o el solicitante, datos del agresor, medidas ordenadas, fechas de cumplimiento y autoridad que admitió solicitud y ordenó las medidas.

**Artículo 2º.** Adiciónese un inciso al artículo 94 del Decreto 019 de 2012.

**Artículo 94. Consulta en línea de los antecedentes judiciales.** Las entidades públicas o los particulares que requieran conocer los antecedentes judiciales de cualquier persona nacional o extranjera podrán consultarlos en línea en los registros de las bases de datos a que se refiere el artículo siguiente.

Para tal efecto, el Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional responsable de la custodia de la información judicial de los ciudadanos implementará un mecanismo de consulta en línea que garantice el derecho al acceso a la información sobre los antecedentes judiciales que allí reposen, en las condiciones y con las seguridades requeridas que establezca el reglamento.

Además de lo anterior, el mecanismo permitirá la consulta específica de condenas por los delitos relacionados por violencia intrafamiliar, violencia sexual y de género contenidos en los artículos 104A, 109, 116A, 229, 230, 208, 209, 210 y 210A de la Ley 599 de 2000.

En todo caso, la administración de registros delictivos se sujetará a las normas contenidas en la Ley General Estatutaria de Protección de Datos Personales.

**Artículo 3º.** Modifíquese el párrafo 2º del artículo 1º de la Ley 1732 de 2014 de la siguiente manera:

**Parágrafo 2º.** La Cátedra de la Paz tendrá como objetivo crear y consolidar un espacio para el aprendizaje, la reflexión y el diálogo sobre la cultura de la paz y el desarrollo sostenible que contribuya al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población. Se hará un especial énfasis a la lucha contra la violencia intrafamiliar y contra las mujeres.

**Artículo 4º.** Establézcase el 29 de marzo como el Día Nacional Contra la Violencia Intrafamiliar. En el marco de este Día Nacional, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, la Fiscalía General de la Nación, el Ministerio de Justicia y la Procuraduría General de la Nación, entregarán informe anual sobre las cifras, diagnósticos, evaluaciones y resultados de las políticas, programas y proyectos implementados para la reducción de la violencia intrafamiliar en el país.

**Artículo 5º.** El artículo 4º de la Ley 294 de 1996, modificado por el artículo 16 de la Ley 1257 de 2008 quedará así:

**Artículo 4º.** Toda persona que dentro de su contexto familiar sea víctima de daño físico, psíquico, o daño a su integridad sexual, amenaza, agravio, ofensa o cualquier otra forma de agresión por parte de otro miembro del grupo familiar, podrá pedir, sin perjuicio de las denuncias penales a que hubiere lugar, al comisario de familia del lugar donde ocurrieren los hechos o al Juez Civil Municipal o Promiscuo Municipal que conociere el caso, una medida de protección inmediata que ponga fin a la violencia, maltrato o agresión o evite que esta se realice cuando fuere inminente.

Cuando en el domicilio de la persona agredida hubiere más de un despacho judicial competente para conocer de esta acción, la petición se someterá en forma inmediata a reparto.

**Parágrafo 1º.** En los casos de violencia intrafamiliar en las comunidades indígenas, el competente para co-

nocer de estos casos es la respectiva autoridad indígena, en desarrollo de la jurisdicción especial prevista por la Constitución Nacional en el artículo 246.

Parágrafo 2°. Cuando los casos lleguen a la Fiscalía General de la Nación, el Fiscal o la víctima solicitarán al Juez de Control de Garantías la imposición inmediata de las medidas de protección.

Parágrafo 3°. Una vez las autoridades competentes reciban una denuncia por violencia intrafamiliar o violencia de género, tienen posición de garante frente a las lesiones que pueda sufrir la víctima de no adoptarse las medidas contempladas en la Ley 294 de 1996 y Ley 1257 de 2008.

Artículo 6°. El artículo 5° de la Ley 294 de 1996, modificado por el artículo 17 de la Ley 1257 de 2008 quedará así:

**“Artículo 5°. Medidas de protección en casos de violencia intrafamiliar.** Si la autoridad determina que el solicitante o un miembro de un grupo familiar ha sido víctima de violencia, emitirá mediante providencia motivada una medida definitiva de protección, en la cual ordenará al agresor abstenerse de realizar la conducta objeto de la queja, o cualquier otra similar contra la persona ofendida u otro miembro del grupo familiar. Sin perjuicio de las medidas establecidas en el artículo 18 de la Ley 1257 de 2008, el funcionario deberá imponer, además, según el caso, las siguientes medidas:

a) Ordenar al agresor el desalojo de la casa de habitación que comparte con la víctima, por constituir una amenaza para la vida, la integridad física o la salud de cualquiera de los miembros de la familia;

b) Ordenar al agresor abstenerse de penetrar en cualquier lugar donde habeite o se encuentre la víctima para prevenir que aquel perturbe, intimide, amenace o de cualquier otra forma interfiera con la víctima o con los menores, cuya custodia provisional le haya sido adjudicada.

c) Prohibir al agresor esconder o trasladar de la residencia a los niños, niñas y personas discapacitadas en situación de indefensión miembros del grupo familiar, sin perjuicio de las acciones penales a que hubiere lugar;

d) Si fuere necesario, se ordenará al agresor el pago de los gastos adicionales de atención médica, estética, orientación y asesoría jurídica, médica, psicológica y psíquica que requiera la víctima;

e) Cuando la violencia o maltrato revista gravedad la autoridad competente ordenará una protección temporal especial de la víctima por parte de las autoridades de policía, tanto en su domicilio como en su lugar de trabajo, si lo tuviere;

f) Ordenar a la autoridad de policía, previa solicitud de la víctima el acompañamiento a esta para su reingreso al lugar de domicilio cuando ella se haya visto en la obligación de salir para proteger su seguridad;

g) Decidir provisionalmente el régimen de visitas, la guarda y custodia de los hijos e hijas si los hubiere según el daño o perjuicio provocado, sin perjuicio de la competencia en materia civil de otras autoridades, quienes podrán ratificar esta medida o modificarla. Las visitas deberán realizarse en un lugar diferente a la vivienda y bajo supervisión de la autoridad de familia o la autoridad que ordene la medida de protección;

h) Suspender al agresor la tenencia, porte y uso de armas, en caso de que estas sean indispensables para el ejercicio de su profesión u oficio, la suspensión deberá ser motivada;

i) Decidir provisionalmente quién tendrá a su cargo las pensiones alimentarias, sin perjuicio de la competencia en materia civil de otras autoridades quienes podrán ratificar esta medida o modificarla;

j) Decidir provisionalmente el uso y disfrute de la vivienda familiar, sin perjuicio de la competencia en materia civil de otras autoridades quienes podrán ratificar esta medida o modificarla.

k) Prohibir, al agresor la realización de cualquier acto de enajenación o gravamen de bienes de su propiedad sujetos a registro, si tuviere sociedad conyugal o patrimonial vigente. Para este efecto, oficiará a las autoridades competentes. Esta medida será decretada por Autoridad Judicial;

m) Ordenar al agresor la devolución inmediata de los objetos de uso personal, documentos de identidad y cualquier otro documento u objeto de propiedad o custodia de la víctima;

n) Ordenar al agresor el pago de los gastos del hogar relacionados con la alimentación, educación, vestuario y recreación de hijos e hijas.

l) Cualquiera otra medida necesaria para el cumplimiento de los objetivos de la presente ley.

En todo caso, las autoridades deberán dar a conocer los derechos y servicios que existen a favor de la víctima y de sus hijos e hijas, de acuerdo a lo estipulado en la Ley 1257 de 2008 y en el artículo 9° de la Ley 1761 de 2015.

Parágrafo 1°. En los procesos de divorcio o de separación de cuerpos por causal de maltrato, el juez podrá decretar cualquiera de las medidas de protección consagradas en este artículo.

Parágrafo 2°. Estas mismas medidas podrán ser dictadas en forma provisional e inmediata por la autoridad judicial que conozca de los delitos que tengan origen en actos de violencia intrafamiliar.

Parágrafo 3°. La autoridad competente deberá remitir todos los casos de violencia intrafamiliar a la Fiscalía General de la Nación para efectos de la investigación del delito de violencia intrafamiliar y posibles delitos conexos.

Si el Comisario de Familia, el Juez de conocimiento o la autoridad competente que conozca de un caso de violencia intrafamiliar se negare a conceder la medida de protección o no lo remitiera a la Fiscalía General de la Nación, será objeto de las sanciones disciplinarias y penales conforme a la ley.

Parágrafo 4°. En todo caso se deberá imponer la obligación al victimario o agresor de acudir a un tratamiento reeducativo y terapéutico en una institución pública o privada a través del Sistema General de Seguridad Social en Salud, según sea el caso. De no cumplir con el tratamiento se impondrá las sanciones establecidas en el artículo 7° de la presente ley.

Artículo 7°. El artículo 7° de la Ley 294 de 1996, modificado por el artículo 4° de la Ley 575 de 2000 quedará así:

**Artículo 7°.** El incumplimiento de las medidas de protección dará lugar a las siguientes sanciones:

a) Por la primera vez, multa entre diez (10) y veinte (20) salarios mínimos legales mensuales, convertibles en arresto, la cual debe consignarse dentro de los cinco (5) días siguientes a su imposición. La Conversión en arresto se adoptará de plano mediante auto que sólo tendrá recursos de reposición, a razón de tres (3) días por cada salario mínimo;

b) Si el incumplimiento de las medidas de protección se repitiera en el plazo de seis (6) meses, la sanción será de arresto entre treinta (30) y cuarenta y cinco (45) días.

El incumplimiento de las medidas de protección por parte del agresor, tendrá como consecuencia la suspensión del régimen de visitas y custodia de hijos e hijas si las hubiere, y se revocarán los beneficios de excarcelación y los subrogados penales de que estuviere gozando.

Artículo 8°. El artículo 9° de la Ley 294 de 1996, modificado por el artículo 5° de la Ley 575 de 2000, quedará así:

**Artículo 9°.** Llevar información sobre hechos de violencia intrafamiliar a las autoridades competentes es responsabilidad de la comunidad, de los vecinos y debe realizarse inmediatamente se identifique el caso.

La petición de medida de protección podrá ser presentada personalmente por la víctima, por cualquier otra persona que actúe en su nombre, o podrá ser decretada de oficio por la autoridad competente según la gravedad del caso o por riesgo inminente de repetición.

La petición de una medida de protección podrá formularse por escrito, en forma oral o por cualquier medio idóneo para poner en conocimiento del funcionario competente los hechos de violencia intrafamiliar, y deberá presentarse a más tardar dentro de los treinta (30) días siguientes a su acaecimiento.

Artículo 9°. El artículo 10 de la Ley 294 de 1996, quedará así:

Artículo 10. La petición de medida de protección deberá expresar con claridad los siguientes datos:

- a) Nombre de quien la presenta y su identificación, si fuere posible;
- b) Nombre de la persona o personas víctimas de la violencia intrafamiliar;
- c) Nombre y domicilio del agresor;
- d) Relato de los hechos denunciados, y
- e) Solicitud de las pruebas si fueren necesarias.

Artículo 10. El artículo 14 de la Ley 294 de 1966, modificado por el artículo 8° de la Ley 575 de 2000, quedará así:

**Artículo 14.** Antes de la audiencia y durante la misma, el Comisionario o el Juez, invitará a las partes a acordar fórmulas de solución al conflicto intrafamiliar, a fin de garantizar la unidad y armonía de la familia, y especialmente que el agresor se comprometa a no reincidir en actos de violencia. En la misma audiencia decretará y practicará las pruebas que soliciten las partes y las que de oficio estime conducentes.

**Artículo 11.** El párrafo 3° del artículo 33 de la Ley 1122 de 2007, quedará así:

**Parágrafo 3°.** El Ministerio de la Protección Social definirá los protocolos de atención que respondan a las prioridades definidas en el literal a) del presente artículo. Para los casos de violencia intrafamiliar, el Ministerio definirá lineamientos especiales para que las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud Públicas o privadas, lleven a cabo los tratamientos de reeducación e intervención para víctimas y agresores.

El Ministerio definirá los protocolos de atención, remisión y tratamiento de los servicios de urgencias para los trastornos mentales de mayor prevalencia.

Artículo 12. La presente ley rige a partir de su promulgación.

De los honorables Congressistas,

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### INTRODUCCIÓN

La violencia intrafamiliar, especialmente en casos donde la mujer es víctima, se ha convertido en un factor crítico para la convivencia y la salud pública en Colombia.

En 2014, según el Instituto Nacional de Medicina Legal, el número de exámenes o evaluaciones forenses por presunta violencia intrafamiliar fue de 52.052, de los cuales aproximadamente 31.000 fueron ocasionados por compañeros permanentes, esposos o exesposos.

Según datos de la Dijín de la Policía Nacional, durante el año 2015 se presentaron 74.972 reportes por violencia intrafamiliar en el país. Y según Medicina Legal se presentaron 62.565 casos de violencia contra mujeres.

Según la Fiscalía General de la Nación a octubre de 2016 se habían reportado 99.805 denuncias por violencia intrafamiliar, 20% más que en 2015, de las cuales el 80 % de las víctimas son mujeres, el 20% hombres, el 6% niños y el 4% personas de la tercera edad.

La misma Fiscalía advierte que el 10% de las mujeres víctimas de homicidio en Colombia tienen antecedentes de violencia intrafamiliar, lo cual llama la atención de las autoridades y debe llamar la atención del Congreso de la República.

De los casos de violencia intrafamiliar se desconoce el número que llega diariamente a las comisarías de familia de todo el país, sin embargo, en Bogotá, según el estudio “Caracterización de la violencia intrafamiliar en Bogotá”, de la Secretaría de Integración Social de 2015, para ese año se presentaron 22.000 casos de violencia intrafamiliar, es decir, al menos 70 denuncias

diarias, de las cuales 80% corresponden a violencia contra mujeres y muchas son por reincidencia.

Acorde con el informe emitido por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Bogotá ocupa el primer lugar con 11.235 denuncias, le sigue Medellín (2.914), Cali (1.496), Barranquilla (1.370), Villavicencio (1.274), Soacha (1.257), Cartagena (876), Ibagué (822), Neiva (715), Santa Marta (707) y Bucaramanga (695).

De igual forma, según estudio realizado por la Universidad de la Sabana el cual revela que el 53% de las mujeres en el área rural sufren violencia intrafamiliar, seguido por un 29% representado por niños, un 15% hombres y un 2% adultos mayores.

Lo que demuestra que en vez de reducirse, cada año se presentan más casos, ante lo cual el Congreso de la República debe ejercer sus funciones constitucionales y procurar condiciones que mejoren la calidad de vida de todos los colombianos, especialmente de las mujeres víctimas de violencia intrafamiliar.

### **OBJETIVO DEL PROYECTO**

El presente proyecto de ley tiene como objetivo fortalecer las medidas de protección en casos de violencia intrafamiliar y se dictan otras disposiciones, con este objeto se propone crear el Registro Nacional de medidas de protección; que en los antecedentes judiciales se identifiquen las condenas por delitos relacionados con violencia intrafamiliar, sexual y de género; establecer el Día Nacional contra la violencia intrafamiliar; modificar las normas que regulan las medidas de protección, especialmente en casos de violencia intrafamiliar cuando existen menores, para que las visitas sean en un lugar diferente a la vivienda y bajo la supervisión de la autoridad de familia o la autoridad que ordene la medida de protección, así mismo, entendiendo que es un problema de salud pública reforzar las medidas para el tratamiento y reeducación de los agresores y víctimas en este tipo de casos.

### **MARCO LEGAL Y CONSTITUCIONAL**

#### **Antecedentes normativos**

El inciso 5° del artículo 42 de la Constitución Política de Colombia estableció la obligación del Estado de proteger y promover el respeto entre los integrantes de un mismo núcleo familiar:

Artículo 42. (...) *“Las relaciones familiares se basan en la igualdad de derechos y deberes de la pareja y en el respeto recíproco entre todos sus integrantes. Cualquier forma de violencia en la familia se considera destructiva de su armonía y unidad, y será sancionada conforme a la ley”*.

La Ley 994 de 1996 desarrolló el artículo 42 de la Constitución Política y se establecieron algunas normas preliminares para prevenir, remediar y sancionar la violencia intrafamiliar en Colombia. Luego llega la Ley 575 de 2000 que la reformó parcialmente.

Con la Ley 994 de 1996 se marcó un hito en la historia de la lucha contra la discriminación contra las mujeres debido a que por medio de esta ley se establecieron procedimientos para dictar medidas de protección inmediata en casos de violencia intrafamiliar, para garantizar los derechos fundamentales, la seguridad, la vida, honra y bienes de las mujeres.

Con la Ley 248 de 1995 se aprueba la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer.

La Ley 800 de 2009 Colombia adoptó el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, adoptado por la Asamblea General de la ONU, el 15 de noviembre del 2000.

Luego con la Ley 882 de 2004 se aumenta la pena por el delito de violencia intrafamiliar, lo que responde a una política criminal que debe enfocarse en garantizar los derechos de la mujer que es víctima de violencia.

En 2008 se expide la Ley 1257 con la cual se establecen normas integrales de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres. La Ley 1257 es insignia de la lucha y de los compromisos del Estado y la sociedad para la eliminación de la violencia contra la mujer, al establecer derechos, responsabilidades, principios rectores, medidas de protección y servicios de carácter educativo laboral, de la salud, familia, etc., y como si fuera poco, reforma la Ley 294 de 1996 en cuanto a las medidas de protección por violencia intrafamiliar.

La Ley 1542 de 2012, eliminó el carácter de querrelables, conciliables y desistibles de las denuncias por inasistencia alimentaria y violencia intrafamiliar y los convierte de investigación oficiosa.

Recientemente se expidió la Ley 1761 de 2015, Ley Rosa Elvira Cely, mediante la cual se crea en el país el delito de “Feminicidio” y estableció que la Defensoría del Pueblo debe garantizar gratuitamente la asesoría y representación jurídica a las mujeres víctimas de violencia feminicida.

### **Normatividad Internacional**

#### **Convención Americana sobre Derechos Humanos**

La Convención estipula: *“Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”*. En el mismo sentido, prevé que *“Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley”*.

#### **Declaración sobre la Eliminación de la Violencia en contra de la Mujer**

La Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer, fue aprobada el 20 de diciembre de 1993 y consagra la igualdad de derechos en los ámbitos político, económico, social, cultural, civil, entre otros.

Con esta declaración Colombia se comprometió a: (ii) *prevenir, investigar y castigar todo acto de violencia contra la mujer*; (iii) *establecer sanciones penales, civiles, laborales y administrativas, para castigar y reparar los agravios infligidos a las mujeres que sean objeto de violencia*; (iv) *elaborar planes de acción nacionales para promover la protección de la mujer contra toda forma de violencia*; (v) *elaborar enfoques de tipo preventivo y todas las medidas de índole jurídica, política, administrativa y cultural que puedan fomentar la protección de la mujer contra toda forma*

de violencia; (vi) garantizar que las mujeres objeto de violencia y, cuando corresponda, sus hijos, dispongan de asistencia especializada; (vii) contar con los recursos adecuados para sus actividades relacionadas con la eliminación de la violencia contra la mujer; (viii) sensibilizar a autoridades y funcionarios sobre el fenómeno, entre otros.

#### **Recomendaciones del Comité para la eliminación de la discriminación contra la Mujer de las Naciones Unidas (Cedaw)**

La Recomendación General número 12 referente a la Violencia contra la mujer, exige a los Estados establecer mecanismos utilizados para evitar y eliminar la violencia y servicios para apoyar a las mujeres víctimas de violencia, agresiones o malos tratos.

La Recomendación General número 33 de 15 de agosto de 2015, sobre el acceso de las mujeres a la justicia, advierte: “la centralización de los tribunales y órganos cuasijudiciales en las principales ciudades, la falta de disponibilidad en las regiones rurales y remotas, el tiempo y el dinero que se necesita para acceder a ellos, la complejidad de los procedimientos, las barreras físicas para las mujeres con discapacidad, la falta de acceso a asesoramiento legal con visión de género, incluida la asistencia jurídica, así como las deficiencias a menudo señaladas en la calidad de los sistemas de justicia (como resoluciones insensibles al género debidas a la falta de formación, retrasos y excesiva duración de los procedimientos, la corrupción, etc.), dificultan que las mujeres tengan acceso a la justicia”.

#### **Convención Interamericana para Prevenir, Castigar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer**

La Convención de Belém do Pará de 1994, exige a los Estados Parte la adopción de políticas y mecanismos adecuados y sin dilaciones tendientes a erradicar, sancionar y prevenir este tipo de violencia.

#### **JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY**

##### **Sobre las medidas de protección**

El objetivo 5 de los objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU es “lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas”, dentro de lo cual, se recomienda a todos los Estados “hacer que la justicia sea accesible para las mujeres y las niñas brindándoles servicios jurídicos y especializados gratuitos”<sup>1</sup>.

Y precisamente, las medidas de protección especial a favor de las víctimas o sobrevivientes de las diferentes formas de violencia intrafamiliar y contra las mujeres, son una forma de facilitar la justicia y empoderamiento.

En el mismo sentido la OMS ha afirmado que uno de los componentes básicos para formular y evaluar las políticas públicas sobre violencia doméstica son las medidas de protección, incluida la protección legal, y atención a la víctima, sanciones al agresor y/o su rehabilitación y papeles definidos para los organismos públicos, entre otros<sup>2</sup>.

Según la OMS, las medidas de protección son urgentes, preventivas o cautelares, deben ser ordenadas por el juez y buscan asegurar una protección inmediata y eficaz a la víctima y a los hijos que se encuentren en peligro inminente, evitar lesiones y proteger las propiedades o bienes familiares.

Las medidas tienen que ver directamente con la protección policial, advertencias de distancia, regular la tenencia y modalidad de vinculación del agresor con sus hijos suspensión provisional de las visitas del agresor, atribución provisional de la vivienda a favor de la mujer, orden de restitución de gastos y reparación de daños, prohibición temporal para celebrar actos y contratos traslativos de dominio, además se puede ordenar la exclusión o desalojo del agresor del domicilio común, entre otros.

Las medidas de protección deben buscar, la protección de la vida, salud e integridad de las víctimas de violencia y de los miembros de la familia; garantizar un domicilio seguro para la víctima y la no perturbación o intimidación de su grupo familiar.

Dice la OMS que “dictada la medida, es preciso que el juez ordene al agresor abstenerse de hostigar, perseguir, intimidar, amenazar o realizar otras formas de maltrato en contra de las víctimas de violencia o cualquier otra persona del grupo familiar, sea que compartan o no la misma vivienda. Por lo tanto deberá prohibirse que el agresor se aproxime a la vivienda familiar, el lugar de trabajo de la víctima y otros sitios frecuentados por ella. La prohibición se amplía a los recintos escolares si los hijos también son considerados como víctimas”.

Adicionalmente sugiere la prohibición y decomiso de armas en el hogar, la obligación alimentaria provisional y gastos de subsistencia, entre otros gastos necesarios para el hogar.

En caso de incumplimiento, sugiere indica que el juez puede ordenar, en el ámbito de su competencia, la ejecución forzosa de las medidas dictadas y enviar el expediente de oficio a la justicia penal para que esta aplique las sanciones pertinentes.

Para la OMS<sup>3</sup>, la mediación o conciliación obligatoria no es recomendable ya que la experiencia ha demostrado que este tipo de medida aumenta el riesgo físico y emocional para la mujer y que los agresores generalmente no cumplen con los acuerdos pactados.

Con todo, reforzar las medidas de protección en la legislación vigente, es una obligación del Estado y se encuentra alineado con los compromisos asumidos a nivel internacional, y con las recomendaciones del Sistema de las Naciones Unidas.

#### **Violencia intrafamiliar y medidas de protección en Colombia**

Pareciera que las medidas de protección especial no son un recurso usual en la justicia colombiana; de más de 75.000 casos de violencia intrafamiliar reportados en 2015, solo se dictaron 2.700 medidas de protección.

Como si fuera poco, las autoridades que ordenan las medidas no ejercen lo determinado por la Ley. Por

1 Recuperado el 16 de agosto de 2016 en: <http://www.unwomen.org/es/news/in-focus/end-violence-against-women/2011/16-steps-policy-agenda#sthash.oPvS-2QLa.dpuf>

2 OPS y PMS, Documento: “Violencia contra las mujeres: Políticas públicas sobre violencia doméstica”. Re-

cuperado el 16 de agosto de 2016 en [http://www.paho.org/hq/index.php?option=com\\_docman&task=docview&gid=15259&&Itemid=270](http://www.paho.org/hq/index.php?option=com_docman&task=docview&gid=15259&&Itemid=270)

3 Ibid. Pag. 8.

ejemplo, hay casos donde ordenan la medida de protección, pero no ordenan el desalojo de la vivienda familiar por parte del agresor; ordenan la medida pero no ordenan cuotas alimentarias o de sostenimiento o tratamientos de reeducación para el victimario o las víctimas; ordenan la medida pero no notifican a la Fiscalía para continuar con los procesos penales correspondientes, ni a la Policía para que tome las medidas de protección.

Por otra parte, nos encontramos con una situación muy preocupante, y son los casos en los que existan hijos o hijas, debido a que la medida de protección no restringe las visitas o custodia, por tanto, creemos que estas visitas deberían ser en un lugar diferente a la vivienda y bajo supervisión de la autoridad de familia o la autoridad que ordene la medida de protección. Debido a que muchos casos que lamentablemente terminan en feminicidio, los victimarios instrumentalizan a los hijos como excusa para acercarse a la madre y violentarla.

Como es el caso de Wendy Loraine Achury Cruz, una joven de tan solo 17 años, quien fue asesinada en la localidad de Bosa por su expareja sentimental, ella tenía una medida de protección, pero él la incumplió con la excusa de ver a su hijo de 8 meses, y allí en su vivienda la violentó con una puñalada en su cuello que acabó con su vida<sup>4</sup>.

En países como Estados Unidos, cuando suceden este tipo de casos, si se corrobora negligencia por parte de las autoridades la ciudad debe indemnizar a la víctima como fue el caso de Tracy Thurman.

*“Tracy Thurman sufrió diversas lesiones de gravedad, tras ser acuchillada y golpeada por su marido en presencia del hijo de ambos. En los meses previos a la agresión, la víctima había solicitado protección policial ante las constantes amenazas de su marido, de quien vivía separada y contra quien se había dictado una orden de alejamiento por malos tratos. Un jurado federal condenó a la Ciudad de Torrington a indemnizar a Tracy Thurman y a su hijo con \$2,9 millones porque la policía local no los protegió adecuadamente de los abusos de su marido, así como por haber tratado con una diligencia menor que otros crímenes los casos de violencia doméstica”<sup>5</sup>.* (Subrayado y negrilla fuera del texto original.

En virtud de lo anterior, en países como España, en los casos en que los menores han sido testigos directos o incluso víctimas del maltrato, el régimen de visitas se ve suspendido hasta que cambien las circunstancias, no obstante, en el caso de que las visitas sean beneficiosas para el menor, se llevan a cabo en un punto de encuentro familiar bajo la supervisión de un profesional ante la existencia de una orden de alejamiento entre los progenitores<sup>6</sup>.

Adicionalmente, no hay sanciones ejemplares para quienes incumplan las medidas de protección, sino por el contrario, se han visto casos donde a pesar de las

medidas de protección, los agresores reinciden, revictimizan y hasta cometen homicidio<sup>7</sup>.

En otros casos, la exagerada insistencia de las autoridades para que las partes concilien o se renuncie a las medidas de protección o incluso la separación, ha llevado al desistimiento y a graves casos de violencia intrafamiliar<sup>8</sup>.

Por lo anterior el presente proyecto propone varias medidas:

#### Creación del Registro Nacional y acceso a información

El proyecto de ley propone crear el Registro Nacional de Medidas de Protección y que el registro actual de antecedentes judiciales de manera detallada muestre las condenas por delitos relacionados con violencia intrafamiliar y violencia contra la mujer.

Uno de los derechos que debe garantizar el Estado, como una forma de prevenir nuevos casos de violencia intrafamiliar y hasta feminicidio, es el acceso a información oportuna. Si las mujeres de todas las edades tienen acceso a información sobre los antecedentes de violencia de pareja, intrafamiliar o de género, de sus novios, compañeros permanentes, futuros esposos o esposos en general, se podrían evitar muchas tragedias.

Según la OMS, *las instituciones involucradas deben contar con un sistema de información para registrar los casos de violencia contra la mujer que atiendan, respetando la identidad y el derecho a la privacidad (...)* También se pueden crear registros de agresores, los que en algunas experiencias locales parecen funcionar como factores inhibidores de maltrato al temer los agresores que su nombre sea registrado en esa categoría<sup>9</sup>.

En Argentina, por ejemplo, existe el Registro Único de Casos de Violencia contra la Mujer mediante el cual se centraliza y sistematiza la información disponible en registros administrativos, como insumo para el diseño de políticas públicas<sup>10</sup>.

En Inglaterra y Gales en 2014 se comenzó a aplicar la llamada “ley Clare”, mediante la cual cualquier ciudadana puede solicitar directamente a la policía la historia de violencia intrafamiliar o doméstica de sus esposos o parejas. Wha.

En Chile por su parte, existe el Certificado de antecedentes de violencia intrafamiliar, *el cual es un documento que acredita que una persona no se encuentra (o que si lo está) en el registro especial de personas que hayan sido condenadas por violencia intrafamiliar, por medio de una sentencia ejecutoriada*<sup>11</sup>.

7 *El Tiempo*, 15 de agosto de 2016, “Hombre asesina a sus dos hijos y luego se suicida: El hombre presentaba antecedentes de violencia intrafamiliar y problemas psiquiátricos”.

8 *El Tiempo*, 17 de junio de 2016, “La historia de una mujer que soportó 26 años la violencia de su marido: Durante 20 años la mujer acudió sin éxito ante varias autoridades para detener el abuso”.

9 Op. cit. OPS y PMS, Documento: “Violencia contra las mujeres: Políticas públicas sobre violencia doméstica”.

10 Recuperado el 16 de agosto de 2016 en: <http://www.cnm.gov.ar/AreasDeIntervencion/RegistroUnicoCasos.html>

11 Recuperado el 16 de agosto de 2016 en: <https://www.chileatiende.gob.cl/fichas/ver/3421>.

4 Caracol, 31 de marzo de 2016, “Joven madre habría sido asesinada por su expareja en el sur de Bogotá”.

5 La violencia doméstica en los derechos estatales y federales de los EE.UU., por Albert Azagra y Esther Farnós.

6 La Ley Orgánica de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, en su artículo 66 prevé la posibilidad de suspender las visitas del inculpaado por violencia de género a sus descendientes, España.

De hecho la Corte Constitucional en sus pronunciamientos sobre la ponderación de derechos que hizo sobre el llamado “muro de la infamia”, hace un pequeño resumen en derecho comparado, de las políticas o medidas alternativas que pueden servir para prevenir casos de violencia sexual: *Sin que le corresponda a la Sala formular alternativas de política pública, ni evaluar la constitucionalidad o la eficacia de las que puedan plantearse, distintas de las que son objeto de escrutinio constitucional en la presente oportunidad, sí puede a título ilustrativo, hacer una referencia de derecho comparado para mostrar la existencia de alternativas, en el mismo ámbito de la prevención mediante la divulgación de la identidad de quien ha sido condenado, susceptibles de ser evaluadas por las autoridades, tanto desde la perspectiva de su efectividad para el logro del fin propuesto, como de su grado de afectación de derechos fundamentales. Así, por ejemplo, en la legislación estatal de un buen número de Estados de los Estados Unidos, se ha adoptado la que se conoce como Ley Megan y que es una medida por virtud de la cual las personas condenadas por delitos de violencia sexual tienen que inscribirse en un registro público que deben mantener actualizado con el fin de que los interesados puedan establecer qué personas con esos antecedentes residen en su vecindario. En otro contexto, en España, en su momento, se dio una controversia en torno a la elaboración de listados de delincuentes, a propósito de la expedición de la Ley 5ª de 2001 sobre “Prevención de Malos Tratos y Protección a Mujeres Maltratadas”, aprobada por las Cortes de Castilla-La Mancha. (Sentencia T-1073 de 2007).*

Se propone que el Registro Nacional de Medidas de Protección esté a cargo de la Procuraduría General de la Nación como autoridad idónea y competente, según el artículo 277 de la Constitución Política, para consolidar las medidas adoptadas y hacer seguimiento a las mismas. Además el Registro servirá para que las autoridades de policía y demás responsables de la protección de las víctimas realicen el seguimiento debido.

En este sentido, también se propone modificar el Decreto-ley 019 de 2012 para que dentro de los resultados que arroja el buscador de antecedentes judiciales, de manera específica permita conocer si existen o no condenas sobre violencia intrafamiliar, violencia sexual, feminicidio y demás delitos relacionados con violencia contra la mujer, de la siguiente manera:

Decreto-ley 019 de 2012	Proyecto de ley
<p>Artículo 94. Consulta en línea de los antecedentes judiciales. Las entidades públicas o los particulares que requieran conocer los antecedentes judiciales de cualquier persona nacional o extranjera podrán consultarlos en línea en los registros de las bases de datos a que se refiere el artículo siguiente. Para tal efecto, el Ministerio de Defensa Nacional - Policía Nacional responsable de la custodia de la información judicial de los ciudadanos implementará un mecanismo de consulta en línea que garantice el derecho al acceso a la información sobre los antecedentes judiciales que allí reposen, en las condiciones y con las seguridades requeridas que establezca el reglamento. En todo caso, la administración de registros delictivos se sujetará a las normas contenidas en la Ley General Estatutaria de Protección de Datos Personales.</p>	<p><b>Artículo 2° Adiciónese un inciso al artículo 94 del Decreto 019 de 2012.</b> <b>Artículo 94. Consulta en línea de los antecedentes judiciales.</b> Las entidades públicas o los particulares que requieran conocer los antecedentes judiciales de cualquier persona nacional o extranjera podrán consultarlos en línea en los registros de las bases de datos a que se refiere el artículo siguiente. Para tal efecto, el Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional responsable de la custodia de la información judicial de los ciudadanos implementará un mecanismo de consulta en línea que garantice el derecho al acceso a la información sobre los antecedentes judiciales que allí reposen, en las condiciones y con las seguridades requeridas que establezca el reglamento. <u>Además de lo anterior, el mecanismo permitirá la consulta específica de condenas por los delitos relacionados por violencia intrafamiliar, violencia sexual y de género contenidos en los artículos 104A, 109, 116A, 229, 230, 208, 209, 210 y 210A de la Ley 599 de 2000.</u> En todo caso, la administración de registros delictivos se sujetará a las normas contenidas en la ley General Estatutaria de Protección de Datos Personales.</p>

Incluir en la “Educación para la paz”, la educación en contra de la violencia intrafamiliar y contra la mujer.

En el marco de los acuerdos hacia una paz estable y duradera, es necesario que en Colombia se refuercen las políticas públicas y la educación, para comenzar con la construcción de escenarios de paz desde el seno de las familias. Si persiste la violencia intrafamiliar, a pesar de la terminación de un conflicto armado, la paz no será posible en el mediano y largo plazo.

Por lo anterior se propone incluir dentro de los componentes de la Cátedra de la paz, creada mediante la Ley 1732 de 2014, el de la lucha contra la violencia intrafamiliar y contra las mujeres.

Establecer el Día Nacional Contra la Violencia Intrafamiliar.

Se propone instaurar el Día Nacional contra la Violencia Intrafamiliar el día 29 de marzo por ser el día del feminicidio cometido contra Wendy Loraine Cruz Achury.

Se propone este día como parte del compromiso que deben asumir el Estado y la sociedad en general en la lucha contra este tipo de violencia. Cada año, en el marco de esta conmemoración las autoridades correspondientes, deberán presentar informe con cifras, diagnósticos y balances sobre los avances o retrocesos en la materia.

*Fortalecer las medidas de protección*

Según la Sentencia de la Corte Constitucional T-772 de 2015, las medidas de protección frente a casos de violencia intrafamiliar son una garantía de las víctimas de este delito, a la no repetición y como forma que el Estado evite la revictimización: “Una vez se ha cometido un delito en contra de una persona, una de las primeras obligaciones que tiene el Estado es la de garantizar la no repetición del hecho y evitar que se genere su revictimización a través de medidas concretas y oportunas”<sup>12</sup>.

*Insiste la Corte: “Una de las consecuencias del derecho a la no repetición es tomar medidas de prevención específica en casos en los que se detecte que un grupo de personas está en riesgo de que sus derechos sean vulnerados”. En virtud de lo anterior, la primera obligación que surge frente a las víctimas es la de brindarle protección para que no vuelvan a ser objeto de la misma conducta punible”* (T-772 de 2015).

Con lo anterior, y por la evaluación de una tutela interpuesta por una mujer víctima de violencia intrafamiliar, la Corte ordenó al Estado y Fiscalía eliminar cualquier barrera que tengan las víctimas de este tipo de conducta y delito para acceder a la protección del Estado en garantía del derecho de no repetición en los siguientes términos<sup>13</sup>:

- *Se prevendrá la Fiscalía General de la Nación para que en caso de recibir denuncias por violencia de género deberá solicitar inmediatamente al juez de control de garantías medidas de protección contempladas en la Ley 1257 de 2008 si encuentra que se presentan indicios leves de la existencia de una agresión.*

- *Se prevendrá a los Comisarios de Familia, a los Jueces Civiles o Promiscuos Municipales y a los Jueces de Control de Garantías que deberán dar un estricto cumplimiento a los términos contemplados en la Ley 1257 de 2008.*

- *Se prevendrá a la Fiscalía General de la Nación, a los Comisarios de Familia, a los Jueces Civiles o promiscuos municipales y a los jueces de control de garantías que una vez reciban una denuncia por violencia intrafamiliar o violencia de género tienen posición de garante frente a las lesiones que pueda sufrir la víctima de no adoptarse las medidas contempladas en la Ley 1257 de 2008.*

Por lo tanto, es importante que el Congreso de la República incluya en las leyes que regulan las medidas de protección especial, lo ordenado por la Corte a los jueces y a la Fiscalía General de la Nación para que no se retrasen las medidas, se regulen las sanciones en caso de incumplimiento de las medidas, y se inste a las autoridades a prevenir en todo caso, la revictimización en casos de violencia intrafamiliar.

El siguiente cuadro muestra las modificaciones propuestas en el presente proyecto de ley frente a las medidas de protección por casos de violencia intrafamiliar:

Ley 294 de 1996	Proyecto de ley
<p><b>Artículo 4°.</b> &lt;modificado por el artículo 16 de la Ley 1257 de 2008&gt;</p> <p>Toda persona que dentro de su contexto familiar sea víctima de daño físico, psíquico, o daño a su integridad sexual, amenaza, agravio, ofensa o cualquier otra forma de agresión por parte de otro miembro del grupo familiar, podrá pedir, sin perjuicio de las denuncias penales a que hubiere lugar, al comisario de familia del lugar donde ocurrieren los hechos y a falta de este al Juez Civil Municipal o Promiscuo Municipal, una medida de protección inmediata que ponga fin a la violencia, maltrato o agresión o evite que esta se realice cuando fuere inminente. Cuando en el domicilio de la persona agredida hubiere más de un despacho judicial competente para conocer de esta acción, la petición se someterá en forma inmediata a reparto.</p> <p><b>Parágrafo.</b> En los casos de violencia intrafamiliar en las comunidades indígenas, el competente para conocer de estos casos es la respectiva autoridad indígena, en desarrollo de la jurisdicción especial prevista por la Constitución Nacional en el artículo 246.</p>	<p><b>Artículo 5°.</b> El artículo 4° de la Ley 294 de 1996, modificado por el artículo 16 de la Ley 1257 de 2008 quedará así:</p> <p>Toda persona que dentro de su contexto familiar sea víctima de daño físico, psíquico, o daño a su integridad sexual, amenaza, agravio, ofensa o cualquier otra forma de agresión por parte de otro miembro del grupo familiar, podrá pedir, sin perjuicio de las denuncias penales a que hubiere lugar, al comisario de familia del lugar donde ocurrieren <u>los hechos o el Juez Civil Municipal o Promiscuo Municipal que conociere el caso, una medida de protección inmediata que ponga fin a la violencia, maltrato o agresión o evite que esta se realice cuando fuere inminente.</u></p> <p>Cuando en el domicilio de la persona agredida hubiere más de un despacho judicial competente para conocer de esta acción, la petición se someterá en forma inmediata a reparto.</p> <p><b>Parágrafo 1°.-</b><u>En los casos de violencia intrafamiliar en las comunidades indígenas, el competente para conocer de estos casos es la respectiva autoridad indígena, en desarrollo de la jurisdicción especial prevista por la Constitución Nacional en el artículo 246.</u></p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> Cuando los casos lleguen a la Fiscalía General de la Nación, el Fiscal o la víctima solicitarán al Juez de Control de Garantías la <u>imposición inmediata de las medidas de protección.</u></p> <p><b>Parágrafo 3°</b>-<u>La Fiscalía General de la Nación, a los Comisarios de Familia, a los Jueces Civiles o promiscuos municipales y a los jueces de control de garantías que una vez reciban una denuncia por violencia intrafamiliar o violencia de género tienen posición de garante frente a las lesiones que pueda sufrir la víctima de no adoptarse las medidas contempladas en la Ley 294 de 1996 y Ley 1257 de 2008.</u></p>
<p><b>Artículo 5°. Medidas de protección en casos de violencia intrafamiliar.</b> &lt;Artículo modificado por el artículo 17 de la Ley 1257 de 2008.&gt;</p> <p>Si la autoridad competente determina que el solicitante o un miembro de un grupo familiar ha sido víctima de violencia, emitirá mediante providencia motivada una medida definitiva de protección, en la cual ordenará al agresor abstenerse de realizar la conducta objeto de la</p>	<p><b>Artículo 6°.</b> El artículo 5° de la Ley 294 de 1996, modificado por el artículo 17 de la Ley 1257 de 2008 quedará así:</p> <p>“Artículo 5°. <i>Medidas de protección en casos de violencia intrafamiliar.</i> Si la autoridad determina que el solicitante o un miembro de un grupo familiar ha sido víctima de violencia, emitirá mediante providencia motivada una medida definitiva de protección, en la cual ordenará al agresor abs</p>

12 Recuperado el 16 de agosto de 2016 en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/t-772-15.htm#fnref180>.

13 *Ibíd.* Sentencia T-772 de 2015).



Ley 294 de 1996	Proyecto de ley	Ley 294 de 1996	Proyecto de ley
<p>queja, o cualquier otra similar contra la persona ofendida u otro miembro del grupo familiar. El funcionario podrá imponer, además, según el caso, las siguientes medidas, sin perjuicio de las establecidas en el artículo 18 de la presente ley:</p> <p>a) Ordenar al agresor el desalojo de la casa de habitación que comparte con la víctima, cuando su presencia constituya una amenaza para la vida, la integridad física o la salud de cualquiera de los miembros de la familia;</p> <p>b) Ordenar al agresor abstenerse de penetrar en cualquier lugar donde se encuentre la víctima, cuando a juicio del funcionario dicha limitación resulte necesaria para prevenir que aquel perturbe, intimide, amenace o de cualquier otra forma interfiera con la víctima o con los menores, cuya custodia provisional le haya sido adjudicada;</p> <p>c) Prohibir al agresor esconder o trasladar de la residencia a los niños, niñas y personas discapacitadas en situación de indefensión miembros del grupo familiar, sin perjuicio de las acciones penales a que hubiere lugar;</p> <p>d) Obligación de acudir a un tratamiento reeducativo y terapéutico en una institución pública o privada que ofrezca tales servicios, a costa del agresor.</p> <p>e) Si fuere necesario, se ordenará al agresor el pago de los gastos de orientación y asesoría jurídica, médica, psicológica y psíquica que requiera la víctima;</p> <p>f) Cuando la violencia o maltrato revista gravedad y se tema su repetición la autoridad competente ordenará una protección temporal especial de la víctima por parte de las autoridades de policía, tanto en su domicilio como en su lugar de trabajo si lo tuviere;</p> <p>g) Ordenar a la autoridad de policía, previa solicitud de la víctima el acompañamiento a esta para su reingreso al lugar de domicilio cuando ella se haya visto en la obligación de salir para proteger su seguridad;</p> <p>h) Decidir provisionalmente el régimen de visitas, la guarda y custodia de los hijos e hijas si los hubiere, sin perjuicio de la competencia en materia civil de otras autoridades, quienes podrán ratificar esta medida o modificarla;</p>	<p>tenerse de realizar la conducta objeto de la queja, o cualquier otra similar contra la persona ofendida u otro miembro del grupo familiar. Sin perjuicio de las medidas establecidas en el artículo 18 de la Ley 1257 de 2008, el funcionario deberá imponer, además, según el caso, las siguientes medidas:</p> <p>a) Ordenar al agresor el desalojo de la casa de habitación que comparte con la víctima, por constituir una amenaza para la vida, la integridad física o la salud de cualquiera de los miembros de la familia;</p> <p>b) Ordenar al agresor abstenerse de penetrar en cualquier lugar donde <u>habe o se encuentre</u> la víctima para prevenir que aquel perturbe, intimide, amenace o de cualquier otra forma interfiera con la víctima o con los menores, cuya custodia provisional le haya sido adjudicada.</p> <p>c) Prohibir al agresor esconder o trasladar de la residencia a los niños, niñas y personas discapacitadas en situación de indefensión miembros del grupo familiar, sin perjuicio de las acciones penales a que hubiere lugar;</p> <p><del>d) Obligación de acudir a un tratamiento reeducativo y terapéutico en una institución pública o privada que ofrezca tales servicios, a costa del agresor;</del></p> <p>d) Si fuere necesario, se ordenará al agresor el pago de los <u>gastos adicionales de atención médica, estética, orientación y asesoría jurídica, médica, psicológica y psíquica</u> que requiera la víctima;</p> <p>e) Cuando la violencia o maltrato revista gravedad la autoridad competente ordenará una protección temporal especial de la víctima por parte de las autoridades de policía, tanto en su domicilio como en su lugar de trabajo, si lo tuviere;</p> <p>f) Ordenar a la autoridad de policía, previa solicitud de la víctima el acompañamiento a esta para su reingreso al lugar de domicilio cuando ella se haya visto en la obligación de salir para proteger su seguridad;</p> <p>g) Decidir provisionalmente el régimen de visitas, la guarda y custodia de los hijos e hijas si los hubiere <u>según el daño o perjuicio provocado</u>, sin perjuicio de la competencia en</p>	<p>i) Suspender al agresor la tenencia, porte y uso de armas, en caso de que estas sean indispensables para el ejercicio de su profesión u oficio, la suspensión deberá ser motivada;</p> <p>j) Decidir provisionalmente quién tendrá a su cargo las pensiones alimentarias, sin perjuicio de la competencia en materia civil de otras autoridades quienes podrán ratificar esta medida o modificarla;</p> <p>k) Decidir provisionalmente el uso y disfrute de la vivienda familiar, sin perjuicio de la competencia en materia civil de otras autoridades quienes podrán ratificar esta medida o modificarla;</p> <p>l) Prohibir, al agresor la realización de cualquier acto de enajenación o gravamen de bienes de su propiedad sujetos a, si tuviere sociedad conyugal o patrimonial vigente. Para este efecto, oficiará a las autoridades competentes. Esta medida será decretada por Autoridad Judicial;</p> <p>m) Ordenar al agresor la devolución inmediata de los objetos de uso personal, documentos de identidad y cualquier otro documento u objeto de propiedad o custodia de la víctima;</p> <p>n) Cualquiera otra medida necesaria para el cumplimiento de los objetivos de la presente ley.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> En los procesos de divorcio o de separación de cuerpos por causal de maltrato, el juez podrá decretar cualquiera de las medidas de protección consagradas en este artículo.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> Estas mismas medidas podrán ser dictadas en forma provisional e inmediata por la autoridad judicial que conozca de los delitos que tengan origen en actos de violencia intrafamiliar.</p>	<p>materia civil de otras autoridades, quienes podrán ratificar esta medida o modificarla. Las <u>visitas deberán realizarse en un lugar diferente a la vivienda y bajo supervisión de la autoridad que ordene la medida.</u></p> <p>i) Suspender al agresor la tenencia, porte y uso de armas, en caso de que estas sean indispensables para el ejercicio de su profesión u oficio, la suspensión deberá ser motivada;</p> <p>j) Decidir provisionalmente quién tendrá a su cargo las pensiones alimentarias, sin perjuicio de la competencia en materia civil de otras autoridades quienes podrán ratificar esta medida o modificarla;</p> <p>k) Decidir provisionalmente el uso y disfrute de la vivienda familiar, sin perjuicio de la competencia en materia civil de otras autoridades quienes podrán ratificar esta medida o modificarla.</p> <p>l) Prohibir, al agresor la realización de cualquier acto de enajenación o gravamen de bienes de su propiedad sujetos a registro, si tuviere sociedad conyugal o patrimonial vigente. Para este efecto, oficiará a las autoridades competentes. Esta medida será decretada por Autoridad Judicial;</p> <p>m) Ordenar al agresor la devolución inmediata de los objetos de uso personal, documentos de identidad y cualquier otro documento u objeto de propiedad o custodia de la víctima;</p> <p><u>n) Ordenar al agresor el pago de los gastos del hogar relacionados con la alimentación, educación, vestuario y recreación de hijos e hijas.</u></p> <p>l) Cualquiera otra medida necesaria para el cumplimiento de los objetivos de la presente ley.</p> <p><u>En todo caso, las autoridades deberán dar a conocer los derechos y servicios que existen a favor de la víctima y de sus hijos e hijas, de acuerdo a lo estipulado en la Ley 1257 de 2008 y en el artículo 9° de la Ley 1761 de 2015</u></p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> En los procesos de divorcio o de separación de cuerpos por causal de maltrato, el juez podrá decretar cualquiera de las medidas de protección consagradas en este artículo.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> Estas mismas medidas podrán ser dictadas en forma provisional e inmediata por la autoridad judicial que conozca de los delitos que tengan origen en actos de vio</p>

Ley 294 de 1996	Proyecto de ley	Ley 294 de 1996	Proyecto de ley
<p><b>Parágrafo 3°.</b> La autoridad competente deberá remitir todos los casos de violencia intrafamiliar a la Fiscalía General de la Nación para efectos de la investigación del delito de violencia intrafamiliar y posibles delitos conexos.</p>	<p>lencia intrafamiliar.  <b>Parágrafo 3°.</b> La autoridad competente deberá remitir todos los casos de violencia intrafamiliar a la Fiscalía General de la Nación para efectos de la investigación del delito de violencia intrafamiliar y posibles delitos conexos.  <u>Si el Comisario de Familia, el Juez de conocimiento o la autoridad competente que conozca de un caso de violencia intrafamiliar se negare a conceder la medida de protección o no lo remitiera a la Fiscalía General de la Nación, será objeto de las sanciones disciplinarias y penales conforme a la Ley.</u>  <b>Parágrafo 4°.</b> En todo caso se deberá imponer la obligación al victimario o agresor de acudir a un tratamiento re-educativo y terapéutico en una institución pública o privada a través del Sistema General de Seguridad Social en Salud, según sea el caso. De no cumplir con el tratamiento se impondrá las sanciones establecidas en el artículo 7° de la presente ley.</p>	<p><b>Artículo 9°.</b> &lt;Artículo modificado por el artículo 5° de la Ley 575 de 2000.  Llevar información sobre hechos de violencia intrafamiliar a las autoridades competentes es responsabilidad de la comunidad, de los vecinos y debe realizarse inmediatamente se identifique el caso.  La petición de medida de protección podrá ser presentada personalmente por el agredido, por cualquier otra persona que actúe en su nombre, o por el defensor de familia cuando la víctima se hallare en imposibilidad de hacerlo por sí misma.  La petición de una medida de protección podrá formularse por escrito, en forma oral o por cualquier medio idóneo para poner en conocimiento del funcionario competente los hechos de violencia intrafamiliar, y deberá presentarse a más tardar dentro de los treinta (30) días siguientes a su acacimientto.</p>	<p><b>Artículo 8°.</b> El artículo 9° de la Ley 294 de 1996, modificado por el artículo 5° de la Ley 575 de 2000, quedará así:  <b>Artículo 9°</b> Llevar información sobre hechos de violencia intrafamiliar a las autoridades competentes es responsabilidad de la comunidad, de los vecinos y debe realizarse inmediatamente se identifique el caso.  <u>La petición de medida de protección podrá ser presentada personalmente por la víctima, por cualquier otra persona que actúe en su nombre, o podrá ser decretada de oficio por la autoridad competente según la gravedad del caso o por riesgo inminente de repetición.</u>  La petición de una medida de protección podrá formularse por escrito, en forma oral o por cualquier medio idóneo para poner en conocimiento del funcionario competente los hechos de violencia intrafamiliar, y deberá presentarse a más tardar dentro de los treinta (30) días siguientes a su acacimientto.</p>
<p><b>Artículo 7°.</b> &lt;Artículo modificado por el artículo 4° de la Ley 575 de 2000:&gt;  El incumplimiento de las medidas de protección dará lugar a las siguientes sanciones:  a) Por la primera vez, multa entre dos (2) y diez (10) salarios mínimos legales mensuales, convertibles en arresto, la cual debe consignarse dentro de los cinco (5) días siguientes a su imposición. La Conversión en arresto se adoptará de plano mediante auto que sólo tendrá recursos de reposición, a razón de tres (3) días por cada salario mínimo;  b) Si el incumplimiento de las medidas de protección se repitiere en el plazo de dos (2) años, la sanción será de arresto entre treinta (30) y cuarenta y cinco (45) días.  En el caso de incumplimiento de medidas de protección impuestas por actos de violencia o maltrato que constituyeren delito o contravención, al agresor se le revocarán los beneficios de excarcelación y los subrogados penales de que estuviere gozando.</p>	<p><b>Artículo 7°.</b> El artículo 7° de la Ley 294 de 1996, modificado por el artículo 4° de la Ley 575 de 2000 quedará así:  Artículo 7°. El incumplimiento de las medidas de protección dará lugar a las siguientes sanciones:  a) Por la primera vez, multa entre diez (10) y veinte (20) salarios mínimos legales mensuales, convertibles en arresto, la cual debe consignarse dentro de los cinco (5) días siguientes a su imposición. La Conversión en arresto se adoptará de plano mediante auto que sólo tendrá recursos de reposición, a razón de tres (3) días por cada salario mínimo;  b) Si el incumplimiento de las medidas de protección se repitiere en el <u>plazo de seis (6) meses</u>, la sanción será de arresto entre treinta (30) y cuarenta y cinco (45) días.  <u>El incumplimiento de las medidas de protección por parte del agresor, tendrá como consecuencia la suspensión del régimen de visitas y custodia de hijos e hijas si las hubiere, y se revocarán los beneficios de excarcelación y los subrogados penales de que estuviere gozando.</u></p>	<p><b>Artículo 10.</b> La petición de medida de protección deberá expresar con claridad los siguientes datos:  a) Nombre de quien la presenta y su identificación, si fuere posible;  b) Nombre de la persona o personas víctimas de la violencia intrafamiliar;  c) Nombre y domicilio del agresor;  d) Relato de los hechos denunciados, y  e) Solicitud de las pruebas que estime necesarias.  <b>Artículo 14.</b> &lt;Artículo modificado por el artículo 8° de la Ley 575 de 2000. El nuevo texto es el siguiente:&gt;  Antes de la audiencia y durante la misma, el Comisionario o el Juez, según el caso, deberá procurar por todos los medios legales a su alcance, fórmulas de solución al conflicto intrafamiliar entre el agresor y la víctima, a fin de garantizar la unidad y armonía de la familia, y especialmente que el agresor enmiende su comportamiento. En todos los casos, propiciará el acercamiento y el diálogo directo entre las partes para el logro de acuerdo sobre paz y la convivencia en familia. En la misma audiencia decretará y practicará las pruebas que soliciten las partes y las que de oficio estime conducentes.</p>	<p><b>Artículo 9°.</b> El artículo 10 de la Ley 294 de 1996 quedará así:  Artículo 10. La petición de medida de protección deberá expresar con claridad los siguientes datos:  a) Nombre de quien la presenta y su identificación, si fuere posible;  b) Nombre de la persona o personas víctimas de la violencia intrafamiliar;  c) Nombre y domicilio del agresor;  d) Relato de los hechos denunciados, y  e) Solicitud de las pruebas <u>si fueren necesarias.</u>  <b>Artículo 10.</b> El artículo 14 de la Ley 294 de 1996, modificado por el artículo 8° de la Ley 575 de 2000 quedará así:  <u>Artículo 14. Antes de la audiencia y durante la misma, el Comisionario o el Juez, invitará a las partes a acordar fórmulas de solución al conflicto intrafamiliar, a fin de garantizar la unidad y armonía de la familia, y especialmente que el agresor se comprometa a no reincidir en actos de violencia. En la misma audiencia decretará y practicará las pruebas que soliciten las partes y las que de oficio estime conducentes.</u></p>

*Incorporar la violencia intrafamiliar como un factor de salud pública*

Según el Instituto Nacional de Medicina Legal la violencia intrafamiliar en Colombia es un problema de salud pública:

*La violencia, y en particular las lesiones personales, constituyen un problema de Salud Pública, contribuyendo a la discapacidad y mortalidad en casos extremos. La violencia intrafamiliar, la violencia doméstica o la violencia en el hogar constituyen uno de los principales factores de riesgo, capaces de producir efectos a corto, mediano y largo plazo, sobre cada uno de los miembros del grupo familiar y afectando su dinámica, la cual, a su vez se constituye en variable independiente, a través de un círculo capaz de reproducir daño físico y psicológico sobre sus integrantes. La violencia intrafamiliar en nuestro país afecta a niños y niñas menores de edad, a mujeres y hombres, quienes asumen distintos roles, en ocasiones de agresor y en otras de agredido, implicados en situaciones conflictivas, aparente o circunstancialmente sin salida, las cuales se envuelven en una relación dialéctica de la cual es difícil ser consciente y más aún salirse de ella<sup>14</sup>.*

El doctor LEE Jong-wook, Director General de la OMS, en el acto de presentación del estudio sobre Salud Doméstica en 2005 titulado Women's Health and Domestic Violence Against Women, afirmó: *"También pone de relieve la importancia de sacar a la luz en todo el mundo la violencia doméstica y de tratarla como un grave problema de salud pública"*.

El estudio de la OMS reveló que la probabilidad de que una mujer padeciera mala salud o problemas físicos o mentales era dos veces superior en las mujeres maltratadas. Entre dichos problemas están ideas o tentativas de suicidio, los trastornos mentales y síntomas físicos como dolores, mareos o leucorrea.

También el estudio estableció que los Estados deben comprometerse en suministrar los servicios necesarios para la recuperación integral de las víctimas y trabajar los problemas mentales y culturales de los agresores.

En Colombia, con la Ley 1257 de 2008 por primera vez en el país, se establecieron los derechos de las mujeres víctimas de la violencia y se regularon algunos servicios que deben garantizar el Estado y el Sistema de Seguridad Social en Salud, para su recuperación y seguridad.

Después con la Ley 1414 de 2010 (artículo 11), se estableció como prioridad de salud pública y componente primordial del Plan Nacional de Salud Pública, la violencia intrafamiliar, la salud mental, la drogadicción y el suicidio.

Es decir, el sistema de salud y el Estado deben garantizar las condiciones ambientales y personales para evitar los casos de violencia intrafamiliar y tratar oportunamente a las víctimas y agresores para evitar que los casos vuelvan a suceder ya sea con la misma persona o con otras.

Según Miguel Gutiérrez Fraile, catedrático de Psiquiatría de la Universidad del país Vasco, la violencia intrafamiliar como asunto de salud pública debe estar

14 Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, "Violencia Intrafamiliar: Una forma de Relación, un Asunto de Derechos Humanos". Recuperado el 15 de agosto de 2016 en: <http://www.medicinalegal.gov.co/documents/10180/33370/8+ViolenciaIntrafamiliar.pdf/6b3218ec-9f74-4780-9945-010983859abc>.

reglada con procedimientos de detección de problemas de violencia familiar para evitar nuevos casos. Gutiérrez afirma: *La violencia familiar es un problema de salud pública a cuya disminución deben contribuir los médicos de atención primaria y más específicamente los profesionales de la salud mental, por su privilegiada situación para detectar los problemas pueden y deben proporcionar soporte emocional y tratamiento a las víctimas. Y ello debe hacerse de forma reglada y en el sistema sanitario público<sup>15</sup>.*

A nivel internacional encontramos que España aparte de brindar servicios a las víctimas, ha implementado un Programa de Intervención para Agresores en casos de violencia intrafamiliar<sup>16</sup>, como una herramienta para prevenir nuevos casos. Este programa contiene una intervención de tipo psicoterapéutico y educativo con los siguientes objetivos y características: *Toma de conciencia y modificación de pensamientos, actitudes y creencias de tipo sexista, que justifican la desigualdad de género; identificación de las distintas formas en las que se ejerce la violencia de género; asunción de la responsabilidad, eliminando estrategias defensivas o justificadoras de los hechos violentos; desarrollo de la empatía hacia las víctimas de los malos tratos; especial énfasis en los hijos como víctimas directas de la violencia de género, reconociendo formas de abuso e instrumentalización.*

En este sentido se han desarrollado protocolos de tratamiento y guías o prácticas clínicas para el tratamiento psicológico de los agresores en casos de violencia intrafamiliar y de género<sup>17</sup>.

Igual sucede en países como Suecia, Finlandia y Noruega donde se trata desde el sistema público a los hombres agresores<sup>18</sup>.

En Chile también se han tratado de implementar programas de reeducación para agresores. Al respecto, Ana María Morales Peillard, Nicolás Muñoz Correa, entre otros, hicieron un estudio de campo sobre los programas y tratamientos en Chile y concluyeron que aunque no es sencillo, es posible lograr avances cuando el personal encargado tiene protocolos establecidos y puede hacer seguimiento y evaluaciones en periodos largos. Afirman: *es posible concluir que todos ellos, tanto los que se encontraban en tratamiento como los egresados (de medida de aseguramiento), reportaron cambios positivos a partir de lo que el programa les entrega y lo que evidencian en ellos mismos, en cómo se sienten y en sus relaciones. Si bien, al comienzo re-*

15 Documento web: "La violencia intrafamiliar como problema de salud pública". Recuperado el 16 de agosto de 2016 en: <http://www.sepsiq.org/file/InformacionSM/La%20violencia%20familiar.pdf>.

16 Información recuperada el 16 de agosto de 2016 en: <http://www.institucionpenitenciaria.es/web/portal/Reeducacion/ProgramasEspecificos/maltratadores.html>.

17 Ejemplo de esto es el documento: "Tratamiento Psicológico a Hombres que Ejercen Violencia de Género: Criterios Básicos para Elaborar un Protocolo de Intervención", publicado en Clínica Contemporánea. Vol. 1, n.º 2, 2010 - Págs. 129-139. Recuperado el 15 de agosto de 2016 en: <http://www.copmadrid.org/webcopm/publicaciones/clinicacontemporanea/cc2010v1n2a6.pdf>.

18 Banco Interamericano de Desarrollo. Tratamiento de hombres agresores en países nórdicos: Violencia doméstica: intervenciones para su prevención y tratamiento. Recuperado el 16 de agosto de 2016 en: [https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/644/Violencia\\_Dom%20C3%A9stica\\_Intervenciones\\_para\\_su\\_Preveni%20C3%B3n\\_y\\_Tratamiento\\_Folleto\\_2\\_Tratamiento\\_de\\_homb.pdf?sequence=1](https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/644/Violencia_Dom%20C3%A9stica_Intervenciones_para_su_Preveni%20C3%B3n_y_Tratamiento_Folleto_2_Tratamiento_de_homb.pdf?sequence=1).

fieren sentirse algo presionados u “obligados” a realizar el tratamiento, a medida que el proceso avanza la mayoría logra apropiarse, responsabilizarse y avanzar por las etapas de la motivación al cambio. Existen algunas excepciones en la que no se evidencia responsabilización alguna, ya que sostienen haber sido las víctimas de lo ocurrido<sup>19</sup>.

Finalmente, la legislación de Honduras establece medidas precautorias complementarias a las medidas cautelares y de seguridad, tales como la capacitación del personal encargado de la atención, mecanismos de coordinación para el seguimiento de casos y obligación de los patronos a conceder los permisos laborales que necesiten sus empleados para cumplir con estas medidas.

Por todo lo anterior, se considera necesario incluir de manera obligatoria dentro de las medidas de protección por violencia intrafamiliar, la obligación de los agresores de acudir a tratamiento o programas de reeducación brindados por las EPS del régimen contributivo y subsidiado, según corresponda, o a los programas brindados por los entes territoriales en cumplimiento de la Ley 1257 de 2008 y 1761 de 2015.

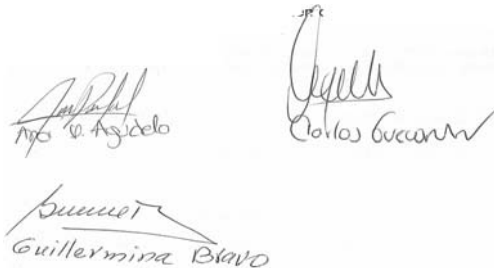
El siguiente cuadro muestra el articulado actual y las modificaciones propuestas por el presente proyecto de ley en materia de reeducación para agresores:

19 Recuperado el 16 de agosto de 2016 en: <http://www.paz-ciudadana.cl/wp-content/uploads/2012/08/programas-de-intervencion-con-hombres.pdf>.

Legislación actual	Proyecto de ley
<p><b>Ley 1122 de 2007. Artículo 33. Plan Nacional de Salud Pública.</b> Parágrafo 3°. El Ministerio de la Protección Social definirá los protocolos de atención que respondan a las prioridades definidas en el literal a) del presente artículo. El Ministerio definirá los protocolos de atención, remisión y tratamiento de los servicios de urgencias para los trastornos mentales de mayor prevalencia.</p>	<p><b>Artículo 11.</b> El parágrafo 3° del artículo 33 de la Ley 1122 de 2007, quedará así: <b>Parágrafo 3°.</b> El Ministerio de la Protección Social definirá los protocolos de atención que respondan a las prioridades definidas en el literal a) del presente artículo. <u>Para los casos de violencia intrafamiliar, el Ministerio definirá lineamientos especiales para que las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud Públicas o privadas, lleven a cabo los tratamientos de reeducación e intervención para víctimas y agresores.</u> El Ministerio definirá los protocolos de atención, remisión y tratamiento de los servicios de urgencias para los trastornos mentales de mayor prevalencia.</p>

Por todo lo expuesto hasta el día hoy, ponemos a consideración del Congreso de la República el presente proyecto de ley.

De los honorables Congresistas,



CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 22 de noviembre del año 2016 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 197 con su correspondiente exposición de motivos por los honorables Representantes Ana Paola Agudelo, Guillermina Bravo y Carlos Guevara Villabón.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

## PONENCIAS

### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 001 DE 2016 CÁMARA

por la cual se modifica la Ley 130 de 1994, en materia de financiación de las campañas de los candidatos a las Juntas Administradoras Locales.

Bogotá, D. C., noviembre de 2016

Doctor

TELÉFORO PEDRAZA ORTEGA

Presidente Comisión Primera

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

**Asunto:** Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 001 de 2016 Cámara, por el cual se modifica la Ley 130 de 1994, en materia de financiación de las campañas de los candidatos a las Juntas Administradoras Locales.

Respetado Presidente y Miembros de la Mesa Directiva:

En los términos de los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, luego de la audiencia pública desarrollada en el recinto de la Comisión Primera día jueves 10 de noviembre de 2016, y en cumplimiento de la honrosa designación como ponentes, emanada de esa directiva, nos permitimos rendir informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 001 de 2016 Cámara, por la cual se modifica la Ley 130 de 1994, en materia

de financiación de las campañas de los candidatos a las Juntas Administradoras Locales.

La ponencia consta de siete (7) títulos, así:

#### I. ORIGEN Y ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

#### II. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

#### III. ARGUMENTOS DEL HONORABLE AUTOR

#### IV. MARCO NORMATIVO

#### V. CONSIDERACIONES GENERALES DE LOS PONENTES

#### VI. PROPOSICIÓN

#### VII. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE

JHONNY RDA SARMIENTO  
Representante a la Cámara

BERNER ZAMBRANO BRASO  
Representante a la Cámara

#### I. ORIGEN Y ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de ley número 001 de 2016 Cámara fue radicado el 20 de julio de 2016 en la Secretaría General de la Cámara de Representantes. El autor de la iniciativa es: honorable Representante Nicolás Daniel Guerrero Montaña.

La Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de la Representantes recibe el expediente del Proyecto de ley el 10 de agosto de 2016 y nos designa como ponente para primer debate.

La presidencia de la Comisión Primera citó a una audiencia el día jueves 10 de noviembre de 2016, en las instalaciones de la Comisión invitando al señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, a la Federación Nacional de Ediles de Colombia, Juan José Caballero Miranda, a los Ediles de la ciudad de Bogotá de todas las localidades, al Director Ejecutivo de la Federación de Municipios, doctor Gilberto Toro; al doctor Juan Carlos Henao, Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Externado de Colombia; al doctor Germán Rodríguez Chacón Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma, a la federación Regional de Asociaciones de Ediles Centro, Sur y Occidente del país, Fercosur, Representantes de la Asociación de Ediles de Santiago de Cali, Asociación de ediles de Cúcuta, Asociación de Ediles de Medellín, A los Alcaldes de Neiva y Pitalito, a los Ediles de Neiva Walter Cortez Rico, Gentil Javela Gómez, Erika Andrea Ortiz y se inscribió el señor Diego Alejandro Corredor Presidente de Asoedilcas.

#### II. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de ley número 001 de 2016 Cámara consta de dos (2) artículos incluyendo vigencia, así:

Ley 130 de 1994	Proyecto de ley número 001 de 2016
<p><b>Artículo 13. Financiación de las campañas.</b></p> <p>(...d) <del>Los municipios y distritos contribuirán a la financiación de la elección de las Juntas Administradoras Locales, su monto será determinado por el respectivo Concejo Municipal.</del></p> <p>No tendrá derecho a la reposición de los gastos cuando su lista hubiere obtenido menos de la tercera parte de los votos depositados por la lista que haya alcanzado curul con el menor residuo.</p> <p>En el caso de las alcaldías y gobernaciones, no tendrá derecho a reposición de gastos el candidato que hubiere obtenido menos del 5% de los votos válidos en la elección.</p> <p>La reposición de gastos de campañas sólo podrá hacerse a través de los partidos, movimientos u organizaciones adscritas, y a los grupos o movimientos sociales, según el caso, excepto cuando se trate de candidatos independientes o respaldados por movimientos sin personería jurídica, en cuyo evento la partida correspondiente le será entregada al candidato o a la persona, natural o jurídica que él designe.</p> <p>Los partidos y movimientos políticos distribuirán los aportes estatales entre los candidatos inscritos y el partido o movimiento, de conformidad con lo establecido en sus estatutos.</p> <p>Los partidos y movimientos que concurran a las elecciones formando coaliciones determinarán previamente la forma de distribución de los aportes estatales a la campaña. De lo contrario, perderán el derecho a la reposición estatal de gastos.</p>	<p><b>Artículo 1°. Modifíquese el inciso d) del Artículo 13 de la Ley 130 de 1994, el cual quedará así:</b></p> <p>d) La financiación de las campañas de elección para las Juntas Administradoras Locales se sujetará a las mismas reglas establecidas para los Alcaldes y Concejales.</p> <p>No tendrá derecho a la reposición de los gastos cuando su lista hubiere obtenido menos de la tercera parte de los votos depositados por la lista que haya alcanzado curul con el menor residuo.</p> <p>En el caso de las alcaldías y gobernaciones, no tendrá derecho a reposición de gastos el candidato que hubiere obtenido menos del 5% de los votos válidos en la elección.</p> <p>La reposición de gastos de campañas sólo podrá hacerse a través de los partidos, movimientos u organizaciones adscritas, y a los grupos o movimientos sociales, según el caso, excepto cuando se trate de candidatos independientes o respaldados por movimientos sin Personería jurídica, en cuyo evento la partida correspondiente le será entregada al candidato o a la persona, natural o jurídica que él designe.</p> <p>Los partidos y movimientos políticos distribuirán los aportes estatales entre los candidatos inscritos y el partido o movimiento, de conformidad con lo establecido en sus estatutos.</p> <p>Los partidos y movimientos que concurran a las elecciones formando coaliciones determinarán previamente la forma de distribución de los aportes estatales a la campaña. De lo contrario, perderán el derecho a la reposición estatal de gastos.</p>

**Artículo 2°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.**

#### III. ARGUMENTOS DEL HONORABLE AUTOR

El honorable autor señala que el desarrollo de los territorios se encuentra estrechamente relacionado con las distintas formas de participación de los ciudadanos en la formulación, ejecución y desarrollo de las políticas públicas, que deben incorporar soluciones que permitan mejoramientos en los niveles de calidad de vida de todas las personas, de manera inclusiva, sin que exista ningún tipo o forma de distingo.

Nuestro ordenamiento jurídico y ordenamiento territorial privilegia como entidad fundamental al municipio, estableciéndolo como ente articulador del desarrollo y enfatizándolo en el artículo 311 del estatuto superior como la "...entidad fundamental de la división

político administrativa del Estado”. Es pues el municipio, la entidad fundamental a partir de la que se erige y construye nuestro ordenamiento jurídico.

Sin embargo existen en los municipios unas entidades que cobran una gran importancia en el desarrollo de los territorios y que se convierten en una célula primaria de la participación en la democracia de los pueblos, las Juntas Administradoras Locales, quienes representan a los ciudadanos en una escala más reducida que el municipio (localidades, comunas y corregimientos).

Las Juntas Administradoras Locales son corporaciones públicas de elección popular, llamadas a impulsar, entre otras, la participación ciudadana en el manejo de los asuntos públicos, el mejoramiento de la prestación de los servicios que prestan los municipios e impulsan distintas alternativas de inversión por parte del Estado; pues su focalización en secciones del territorio municipal, les permite a los ediles y comuneros, un contacto directo con los habitantes de la localidad, comuna o corregimiento, permitiendo con ello un conocimiento directo de las necesidades y problemáticas que se presentan.

La importancia de las Juntas de Administradoras Locales y el papel tan importante que juegan en los territorios de su jurisdicción, son reconocidos por la Constitución Política, pues tienen asignado rango constitucional y les define su papel y funciones en el nivel territorial, al establecer en el artículo 318 que “*Con el fin de mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos de carácter local, los concejos podrán dividir sus municipios en comunas cuando se trate de áreas urbanas, y en corregimientos en el caso de las zonas rurales.*”

*En cada una de las comunas o corregimientos habrá una junta administradora local de elección popular, integrada por el número de miembros que determine la ley, que tendrá las siguientes funciones:*

1. *Participar en la elaboración de los planes y programas municipales de desarrollo económico y social y de obras públicas.*

2. *Vigilar y controlar la prestación de los servicios municipales en su comuna o corregimiento y las inversiones que se realicen con recursos públicos.*

3. *Formular propuestas de inversión ante las autoridades nacionales, departamentales y municipales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión.*

4. *Distribuir las partidas globales que les asigne el presupuesto municipal.*

5. *Ejercer las funciones que les deleguen el concejo y otras autoridades locales. Las asambleas departamentales podrán organizar juntas administradoras para el cumplimiento de las funciones que les señale el acto de su creación en el territorio que este mismo determine...”.*

Los miembros de las Juntas Administradoras Locales prestan un invaluable servicio a la comunidad, articulan y propenden, desde el interior de los grupos sociales, el desarrollo de los territorios; funciones de gran importancia en un Estado democrático y participativo como el nuestro. De allí la perentoria necesidad de apoyar a ese grupo de líderes con la financiación de las campañas, auspiciando una igualdad de condicio-

nes en el desarrollo de las justas electorales, ya que son los únicos miembros de Corporaciones públicas que no cuentan con esa contribución por parte del Estado, a pesar de las obligaciones con costo económico que genera su aspiración: inscribir libros, rendición de cuentas, entre otras.

Se estima que desde el punto de vista financiero, acorde con el comportamiento electoral de las elecciones de 2015 para estas Corporaciones Públicas, se tienen unos resultados estimados que se pueden resumir de la siguiente forma:

En Colombia, en el año 2015 se presentaron un total de 14.471 candidatos a ediles, de los cuales quedaron elegidos 3.837 en todo el país por medio de un total de 7.685.822 votos válidos; siendo esta última cifra la que sirve como base para la reposición de votos. (*Datos tomados de la página [www.registraduria.gov.co](http://www.registraduria.gov.co), consultados el 18 de julio de 2016*).

De acuerdo con lo propuesto en este proyecto de Ley, los Ediles y Comuneros recibirían el mismo valor por reposición de votos establecido para los Concejales, que fue fijado por el Concejo Nacional Electoral, con la Resolución número 0130 de 3 de febrero de 2015, para las elecciones del 25 de octubre de 2015, en mil ochocientos quince pesos moneda legal colombiana (\$1.815). Es decir que el Estado deberá girar a los partidos políticos por este concepto, la suma que resulte, de acuerdo con lo fijado por el Concejo Nacional Electoral para las próximas elecciones regionales multiplicado por el número de votos válidos por candidato, con lo cual se reconocerán los esfuerzos de orden económico que realizan los Ediles y Comuneros en sus aspiraciones de servir a la comunidad por su gestión en las Juntas Administradoras Locales (JAL).

#### IV. MARCO NORMATIVO

Dada la importancia de la normativa se han realizado varios desarrollos de la misma y que se encuentran contenidos en la Ley 134 de 1994 que desarrolla los mecanismos de participación y la Ley 136 de 1994, que establecen y regulan la forma de organización y funcionamiento de los municipios, que incluye un capítulo específico sobre comunas y corregimientos (entre los artículos 117 al 140), en el que se establece el número de integrantes de las Juntas Administradoras Locales, sus funciones principales, forma de elección, régimen de inhabilidades e incompatibilidades y organización, entre otros asuntos.

Igualmente la Ley 136 de 1994 dispone, particularmente, en el inciso segundo del artículo 119 que “... los miembros de las Juntas Administradoras Locales cumplirán sus funciones ad-honorem”, asunto que en criterio de la honorable Corte Constitucional se ajusta al contenido de la Carta Política al “... concluir entonces que no existe ninguna violación del artículo 13 de la Constitución Nacional al establecer que los ediles de las Juntas Administradoras Locales distintas a las de Santafé de Bogotá Distrito Capital desempeñen sus cargos sin ninguna remuneración, como lo dispone el artículo 119, inciso segundo, de la ley 136 de 1994 “por las cuales se dictan normas tendientes a modernizar la organización y funcionamiento de los municipios”, como tampoco resulta quebrantado el artículo 1º de la Carta Política, pues la norma acusada no irroga ninguna lesión o irrespeto a la dignidad humana ni al trabajo; ni, tampoco el artículo 2º de la Constitución que ordena garantizar la efectividad de los principios consagrados en la Carta Política; ni, mucho menos el

*artículo 4º de la misma, que consagra la primacía de sus normas sobre todas las demás...*” (Sentencia Corte Constitucional C-715 de 1998).

Si bien es cierto que el marco jurídico no establece remuneración alguna para los miembros de las Juntas Administradoras Locales, salvo algunas excepciones, por el cumplimiento de sus funciones, también lo es que el legislador puede establecer algún tipo de compensación para que los ciudadanos puedan pensar en una postulación a formar parte del cuerpo colegiado y que tal vocación e interés de servicio a la comunidad le implican gastos para dar a conocer sus propuestas y se encuentran excluidos de la financiación de las campañas que regula la Ley 130 de 1994.

## V. CONSIDERACIONES GENERALES DE LOS PONENTES

### Competencia

El Congreso de la República tiene la facultad de legislar sobre esta materia, toda vez que entre las funciones del congreso definidas en el artículo 150 de la Constitución Política está la de “Interpretar, reformar y derogar las leyes”, en este Caso reformar la Ley 130 de 1994.

Sin embargo como se trata de un proyecto que implica gasto público es necesario que esa iniciativa sea avalada por el Ministerio de Hacienda.

En forma específica la elección de ediles de las Juntas Administradoras Locales, está contemplado en el artículo 260 de la Constitución política al establecer que los ciudadanos entre otros dignatarios, elegirán a los “miembros de las juntas administradoras locales”. Así mismo el artículo 318 a los Ediles les asigna la función de ejercer el control político en cada una de las localidades, comunas y corregimientos. Por su parte la Ley 1551 de 2012, establece el carácter gratuito de la labor de los ediles, pero también se ordena la adquisición de una póliza de vida, y la afiliación a la seguridad social en salud y en riesgos laborales para los ediles.

### Audiencia pública sobre el Proyecto del ley número 001 de 2016

La audiencia pública como se anunció anteriormente efectivamente se celebró el día 10 de noviembre de 2016 con la moderación del doctor Humphrey Roa Sarmiento coponente del proyecto. Participo el representante José Neftalí Santos del Partido Liberal.

De las instituciones invitadas participaron en la Audiencia con sus respectivas posiciones las siguientes personas:

- El señor, **Juan José Caballero Miranda**, Presidente de la Federación Nacional de Ediles de Colombia. Agradece el interés de la Comisión Primera en este tema de la financiación de las campañas electorales de los ediles. Esta representa un mejoramiento de su calidad de vida y un reconocimiento de la importancia los ediles como la base del sistema democrático.

Manifiesta también que aunque la Ley 136 –de 1994– establece que la labor de los ediles es ad honorem, “*ya pasó en el Congreso la Ley 237 de Cámara*”, de reconocimiento de honorarios para los Ediles. Sin embargo es de aclarar que se trata de un proyecto de Ley en trámite y que existe ponencia negativa, radicada el 1º de septiembre de 2016, solicitando archivar el proyecto 237 de 2016, en segundo debate.

Expresa el Presidente de la Federación Nacional de Ediles de Colombia, que apoya la iniciativa de re-

conocer los gastos electorales de los ediles por parte del Estado, porque muchos ediles reclaman que vienen siendo discriminados, puesto que son el único eslabón, al que no se le hace reconocimiento de los gastos electorales.

Igualmente, considera que se debe tener en cuenta la importancia de los ediles pues aportan más de 7 millones de votos según la Registraduría Nacional del Estado Civil. Concluyendo que están dispuestos de fundir entre los ediles las modificaciones que se hagan a la Ley 130 de 1994, en relación a la financiación de las campañas electorales de los ediles.

- El señor, **Diego Alejandro Corredor**, Presidente de Asoedilcas, que agrupa a los ediles del departamento del Casanare, manifiesta su apoyo a la modificación de la Ley 130 de 1994 sobre financiación de las campañas de los ediles. Reitera el interés de que se modifique el artículo 13, para que no sean los concejales los que tengan la potestad de decidir el monto de la financiación de las campañas, en tanto este artículo establece en el numeral d) “*Los municipios y distritos contribuirán a la financiación de la elección de las Juntas Administradoras Locales, su monto será determinado por el respectivo Concejo Municipal*”.

- El señor, **Héctor Enrique Cifuentes**, Presidente de la Asociación de Ediles de Dosquebradas Risaralda también expresa el agradecimiento por el trámite de la iniciativa, porque es un estímulo para los candidatos a Ediles de las JAL y para fortalecer esta corporación. Llamando la atención de que se deben elegir candidatos que realmente estén dispuestos a prestar el servicio y desempeñar su cargo, porque considera que existe un déficit de representación en muchos municipios, por la falta de incentivos.

- La señora, **Francy Helena Rojas Edil**, de Neiva, considera muy importante el reconocimiento y la remuneración de los gastos electorales, porque dignifica el trabajo y los ediles hacen una labor positiva en las comunas y corregimientos.

- El señor, **Alfredo Badel**, delegado de la Federación Colombiana de Municipios considera muy importante el proyecto porque reduce una carga económica potencial a los municipios, que en la norma actual tienen que financiar los gastos electorales de los ediles con sus propios recursos.

En síntesis se encontró entre los ediles un respaldo a la iniciativa y se considera una medida que será muy bien recibida por los mismos, como estrategia para fortalecer aún más la gestión pública en las comunas y corregimientos, donde se viven con mayor claridad los problemas y necesidades de los colombianos.

### Financiación de los gastos electorales de los ediles.

La Ley 130 del 13 de marzo de 1994 establece el estatuto básico de los partidos y movimientos políticos y se dictan normas sobre su financiación y la de las campañas electorales.

Concretamente, artículo 13 define el sistema de financiación de las campañas electorales de los partidos y movimientos políticos, lo mismo que las de los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos que postulen candidatos de conformidad.

Dicha norma fija el reconocimiento de los gastos electorales exclusivamente para los candidatos a Presidente, Gobernador, Alcalde, Congresistas, Diputados y Concejales, excluyendo a los candidatos a Ediles de las

Juntas Administradoras Locales. Sin embargo el mismo artículo dispone que “Los municipios y distritos contribuirán a la financiación de la elección de las juntas administradoras locales, su monto será determinado por el respectivo concejo municipal”.

Sin embargo, esta disposición no se viene cumpliendo, pues en un alto porcentaje los municipios presentan una situación financiera muy difícil, la mayoría de sus rentas están totalmente comprometidas y esta situación no les permite cofinanciar las campañas electorales de los ediles. Aparte de algunas capitales de departamento en la gran mayoría de municipios de país, no se destinan recursos para cofinanciar los gastos electorales de los ediles, quedando este grupo de ciudadanos en condiciones de desventaja frente a otros actores políticos.

La Ley 130 de 1994 fija como criterio de reposición de los votos, un tope mínimo de votos al establecer que “no tendrá derecho a la reposición de los gastos cuando su lista hubiere obtenido menos de la tercera parte de los votos depositados por la lista que haya alcanzado curul con el menor residuo”.

#### **Experiencias en otros países**

La operación de Juntas Administradoras Locales y la elección de ediles, en el nivel territorial local, no es una práctica corriente en varios países de América Latina, puesto que una figura similar solo funciona en Venezuela y Ecuador donde operan las llamadas Juntas parroquiales que tienen una Jurisdicción territorial similar a la de Colombia, y donde también son elegidas popularmente mediante voto.

En países como Argentina, Brasil, Chile, Uruguay, Bolivia, México o Panamá operan los concejos municipales o ayuntamientos con jurisdicción territorial en todo el municipio, pero no existe una subdivisión política adicional de los territorios, correspondiente a las JAL.

En cuanto a la financiación de los gastos electorales para los candidatos a diferentes corporaciones, predomina un sistema mixto, con tendencia a favorecer el financiamiento público, y a la vez estableciendo límites legales a la financiación privada, al fijarse toques máximos a los gastos.

Así mismo existe una tendencia a controlar el aumento de gasto público acortando campañas en un periodo limitado, con cierto predominio del financiamiento de los partidos y no exclusivamente de los candidatos, sin embargo en América Latina existen diversos sistemas de financiamiento que no permiten establecer un patrón único, puesto que existen diferencias significativas entre los países de la región.

Los sistemas de financiamiento político apuntan a fomentar una competencia política abierta y libre, basada en condiciones de equidad y transparencia. Por esta razón parece lógico que no se establezcan diferencias en el origen del financiamiento ya sea con recursos del presupuesto nacional o de los municipios y se busque asignar esta responsabilidad exclusivamente a la nación, para aliviar la responsabilidad de los municipios, que en general tienen una alta carga, dado el modelo de descentralización de funciones hacia los municipios que existe en Colombia.

Por ello la profundización de los espacios democráticos y la necesidad de una mayor participación política en la gestión de los asuntos públicos locales es hoy una necesidad y deben hacerse esfuerzos por motivar la mayor intervención de la ciudadanía, contribuyendo

a financiar los gastos electorales de los ediles, pues se trata del nivel más débil, pero con una alta incidencia en los asuntos de interés local, donde el ciudadano percibe con mayor claridad el impacto de la eficacia o la precariedad de las políticas públicas.

#### **Principales inquietudes de los ediles**

En un reciente Congreso de ediles realizado junio de 2015 en Neiva, las principales inquietudes de los ediles contemplaban la posibilidad de que les paguen honorarios por su trabajo, una mayor injerencia en la asignación de los presupuestos de los municipios, una efectiva implementación de los planes de desarrollo local, un mayor apoyo para la operación logística de las JAL y un mayor reconocimiento como verdaderos líderes políticos y no únicamente cuadros electorales del nivel comunal o corregimental. Reclaman que se les debe dar un mayor protagonismo y una mayor autonomía, destacando su papel como servidores públicos. Igualmente se demanda la financiación nacional de las campañas electorales para compensar en parte el carácter gratuito del trabajo de los ediles.

#### **Monto de los gastos**

Según las cifras presentadas por el autor de la iniciativa, teniendo en cuenta el número total de candidatos a ediles en Colombia y tomando como referencia el monto mínimo reconocido a los candidatos a concejales, el monto estimado de los gastos a reconocer a los ediles estaría aproximadamente en \$13.794 millones, cifra que se podría incrementar por el ajuste de los gastos que se debe aplicar, según lo establecido en la Ley 1475 de 2011, lo que representa una cifra importante, sobre todo en una época de fuertes restricciones en las finanzas públicas, por efectos de la caída de las contribuciones del sector de minas y petróleos. Sin embargo el esfuerzo de garantizar una efectiva cofinanciación pública para las campañas electorales de los candidatos ediles, en una coyuntura de postconflicto es una medida conveniente y necesaria.

#### **Importancia de los ediles**

En el diseño institucional existente en Colombia, es necesario darle una mayor preponderancia y apoyo a las actividades que desempeñan los ediles que representan el nivel básico de gestión de los organismos de elección popular, porque es donde tienen el mayor contacto con los servicios que demanda la ciudadanía y pueden incidir de manera directa en la orientación de los gastos que se ejecutan en barrios y veredas del país. Por ello el artículo 318 de la Constitución Política establece que las principales funciones de los ediles son las siguientes:

- Participar en la elaboración de planes y programas municipales de desarrollo económico y social y de obras públicas.
- Vigilar y controlar la prestación de los servicios públicos en su comuna o corregimiento y las inversiones que se realicen.
- Formular propuestas de inversión ante las autoridades de los diferentes niveles de la administración pública.
- Distribuir las partidas globales que les asigne el presupuesto municipal.
- Ejercerlas funciones que les delegan los concejos municipales y otras autoridades locales.



El autor de la iniciativa en la exposición de motivos señala que “Los miembros de las Juntas Administradoras Locales prestan un invaluable servicio a la comunidad, articulan y propenden, desde el interior de los grupos sociales, el desarrollo de los territorios; funciones de gran importancia en un Estado democrático y participativo como el nuestro. De allí la perentoria necesidad de apoyar este grupo de líderes con la financiación de las campañas, auspiciando una igualdad de condiciones en el desarrollo de las justas electorales, ya que son los únicos miembros de corporaciones públicas que no cuentan con esa contribución por parte del Estado, a pesar de las obligaciones con costo económico que generan su aspiración: inscribir libros, rendición de cuentas, entre otras”.

Como ocurre con los sistemas de financiación de las campañas electorales esta iniciativa busca contribuir a profundizar la democracia y ofrecer oportunidades en igualdad de condiciones entre otras razones para:

- Garantizar una mayor competencia electoral y promover la equidad política.

- Incrementar la transparencia mediante el fortalecimiento de los mecanismos de rendición de cuentas y de divulgación.

- Racionalizar el gasto electoral para que la elección de ediles sea más competitiva, limitando el gasto exclusivamente privado que puede derivar en elegir exclusivamente a candidatos adinerados.

- Limitar el tráfico de influencias, la corrupción política y el ingreso de dinero ilícito en las finanzas de los partidos.

Estas acciones deben complementarse con una adecuada rendición de cuentas, un fuerte control a la inobservancia de los topes en los gastos electorales como opera para alcaldes y concejales, un mayor financiamiento público de los partidos, una mayor regulación del financiamiento privado, una mayor divulgación para mejorar la transparencia, con la presentación de informes periódicos, auditoría, acceso público a la contabilidad y publicidad.

## VI. PROPOSICIÓN

Por las razones expuestas y subsanando el requerimiento de que esta iniciativa sea avalada por el Ministerio de Hacienda puesto que implica gasto público.

### Proponemos:

Dar primer debate al Proyecto de ley número 001 de 2016 Cámara, *por la cual se modifica la Ley 130 de 1994, en materia de financiación de las campañas de los candidatos a las Juntas Administradoras Locales.*

De los honorables congresistas,



HUMPRHEY ROA SARMIENTO  
Representante a la Cámara



BERNER ZÁMBRANO ERASO  
Representante a la Cámara

## VIII. Texto propuesto para primer debate

### TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 001 DE 2016 CÁMARA

*por la cual se modifica la Ley 130 de 1994, en materia de financiación de las campañas de los candidatos a las Juntas Administradoras Locales.*

El congreso de Colombia:

DECRETA:

**Artículo 1°. Modifíquese el inciso d) del artículo 13 de la Ley 130 de 1994, el cual quedará así:**

**d)** La financiación de las campañas de elección para las Juntas Administradoras Locales se sujetará a las mismas reglas establecidas para los Alcaldes y Concejales.

No tendrá derecho a la reposición de los gastos cuando su lista hubiere obtenido menos de la tercera parte de los votos depositados por la lista que haya alcanzado curul con el menor residuo.

En el caso de las alcaldías y gobernaciones, no tendrá derecho a reposición de gastos el candidato que hubiere obtenido menos del 5% de los votos válidos en la elección. La reposición de gastos de campañas solo podrá hacerse a través de los partidos, movimientos u organizaciones adscritas, y a los grupos o movimientos sociales, según el caso, excepto cuando se trate de candidatos Independientes o respaldados por movimientos sin Personería jurídica, en cuyo evento la partida correspondiente le será entregada al candidato o a la persona, natural o jurídica que él designe.

Los partidos y movimientos políticos distribuirán los aportes estatales entre los candidatos inscritos y el partido o movimiento, de conformidad con lo establecido en sus estatutos. Los partidos y movimientos que concurran a las elecciones formando coaliciones determinarán previamente la forma de distribución de los aportes estatales a la campaña. De lo contrario, perderán el derecho a la reposición estatal de gastos.

**Artículo 2°.** La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Bogotá, noviembre 18 de 2016.



HUMPRHEY ROA SARMIENTO  
Representante a la Cámara



BERNER ZÁMBRANO ERASO  
Representante a la Cámara

\*\*\*

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN SÉPTIMA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 079 2016 CÁMARA**

*por medio de la cual se fomenta la práctica de los deportes de aventura, deportes urbanos y nuevas tendencias deportivas en Colombia y se autoriza al Gobierno nacional a reglamentar su organización dentro del Sistema Nacional del Deporte.*

**I. ANTECEDENTES**

Esta iniciativa ha sido presentada en dos oportunidades, la primera, bajo el número 183 de 2014 de Cámara, cuyos autores fueron los honorables Senadores *Alexandra Moreno Piraquive, Carlos Baena, Gloria Stella Díaz y Manuel Virgüez*; el proyecto alcanzó los dos debates en Senado y al llegar a la Comisión séptima de Cámara, se archivó por el término de discusión, según Ley 5ª de 1992.

En esta legislatura, ha sido presentado por segunda vez, y tiene como autores a los honorables Representantes *Ana Paola Agudelo García, Carlos Eduardo Guevara y Guillermina Bravo Montaño*.

La Mesa directiva de la Comisión Séptima de Cámara de Representantes, ha designado como ponentes a la honorable Representante *Guillermina Bravo Montaño* y a mí, *Rafael Eduardo Paláu Salazar*, como coordinador ponente.

**II. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY**

La iniciativa propende por fomentar e incentivar la práctica de los deportes de aventura, deportes urbanos y nuevas tendencias deportivas en el país, promoviendo su reconocimiento como categoría deportiva y su vinculación al Sistema Nacional del Deporte.

Esta acción afirmativa formaliza la práctica de los deportes de aventura, deportes urbanos y nuevas tendencias deportivas, con lo cual se debe promover su ejercicio en infraestructuras y escenarios adecuados y mediante el uso de implementos apropiados para su correcto y seguro desempeño.

El texto del proyecto de ley se compone de doce (12) artículos, así:

Artículo 1°. *Objeto*; artículo 2°. Definiciones de deporte; deporte de aventura o extremos; Deportes urbanos y nuevas tendencias; Ejercicio; Equipamientos deportivos; Escenarios deportivos y recreativos; los artículos 3°, 4°, 5°, 6°, 7°, 8°, 10 indican las obligaciones, la promoción, orientación, estrategias, reglamentación de la ley, asesoría, cofinanciación, creación de infraestructura, incentivos a deportistas, de los deportes extremos, por parte de Coldeportes como máximo órgano nacional en materia deportiva.

El artículo 9°. Indica que Coldeportes coordinará la vinculación de actores privados y población civil interesada, del nivel local o nacional, en el diseño de planes, programas y proyectos para la difusión y el fomento de los deportes en el proyecto planteados; el artículo 11, da un plazo de un año para efectuar los respectivos ajustes a sus planes, programas y proyectos y el artículo 12°, vigencia y derogatorias.

**III. CONSIDERACIONES AL ARTICULADO DEL PROYECTO DE LEY**

Hago claridad, que como ponente designado en este proyecto de ley, no estoy en contra de las personas que practican los deportes de aventura y nuevas tendencias deportivas, sino que mi compromiso como legislador, es verificar la iniciativa desde el punto de vista de viabilidad legislativa, técnica en cuanto a la práctica de los deportes mencionados y financiero, pues es un proyecto de ley que generaría un alto costo fiscal y que afectaría Presupuesto General de la Nación y por ende a Coldeportes.

La inconveniencia de este proyecto de ley, la sustento así:

a) **En la Ley 181 de 1995**, por la cual se dictan disposiciones para el fomento del deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la Educación Física y se crea el Sistema Nacional del Deporte, contempla lo enunciado en el articulado de la propuesta que nos compete así:

- El artículo 16, otorga la posibilidad de la práctica de todos los deportes sin limitación alguna, por lo que los deportes de aventura y nuevas tendencias deportivas pueden practicarse y desarrollarse libremente.

- En el párrafo del artículo 26, indica cómo se debe realizar el proyecto de construcción de infraestructura social de Recreación y Deporte, el cual deberá incluirse en el Plan Nacional de Desarrollo; por lo tanto, no es necesario realizar una ley especial para ello, sino trabajar a través de los entes que componen el Sistema Nacional del Deporte, y por ende de los entes territoriales.

- Corresponde a las Entidades Territoriales de conformidad con el artículo 27, contemplar infraestructura para el desarrollo de actividades deportivas, recreativas y de aprovechamiento del tiempo libre que obedezca a las necesidades y tendencias deportivas de la comunidad en su zona de influencia, conforme a los reglamentos que expidan los Concejos Municipales, de conformidad con el artículo 39 de la Ley 9 de 1989.

- En el Título V, están contempladas la seguridad social y estímulo para los deportistas;

- Por su parte, el artículo 56 indica que los departamentos y los municipios o distritos deben elaborar anualmente un plan de inversiones con cargo a los recursos que esta ley les cede, destinados al fomento del deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la educación física.

b) **En el Decreto 2845 de 1984**, se encuentra todo lo relacionado con la creación y conformación de clubes, ligas y federaciones deportivas, que son los que asocian a las personas que por sus habilidades deportivas las constituyen, siendo estas formas de asociación por medio de las cuales se comienza a generar, crear y organizar las nuevas tendencias deportivas ante el Sistema nacional del Deporte, no a través de una nueva ley.

c) Según el **análisis profundo realizado al proyecto de ley por Coldeportes**, éste indico y concluyó que no es necesario un proyecto de ley para la inclusión de estas tendencias deportivas en el Sistema Nacional del Deporte, pues ya se encuentra desarrollado en la Ley 181 de 1995. (Me permito, transcribir apartes del análisis):

-“Es importante señalar que la competencia de la promoción, difusión y estímulo de un deporte específico, le corresponde al conjunto de entidades de carácter privado organizadas, como lo son las federaciones, ligas y clubes deportivos... (Artículo 15 de la Ley 181 de 1995 y Decreto 1228 de 1995)”.

-“...No es competencia de Coldeportes, fomentar, promover y asegurar práctica de un deporte en específico, [...] tarea asignada a la estructura del deporte asociado: Clubes deportivos. (Artículo 2° Decreto 1228 de 1995)”.

-“De acuerdo al artículo 10 del proyecto de ley, [...] ya existen una ley que estableció lo referente a incentivos, como lo es la Ley 1389 de 2010...”.

-“En cuanto al artículo 6° del proyecto de ley [...] es importante señalar que NO es Coldeportes quien establece los criterios de desarrollo de cada deporte en específico son las Federaciones internacionales las que dan los parámetros y estándares de práctica y competencia de los mismos”.

En las consideraciones de orden técnico del escrito referido anteriormente, Coldeportes indica que “los deportes mencionados en el proyecto, muchos son modalidades deportivas o deportes que ya se encuentran vinculados al Sistema Nacional del Deporte y deben regirse por los reglamentos estipulados por las diferentes Federaciones deportivas Nacionales, estos son:

Actividad	Representación
Parapente	Federación Colombiana Deportes Aéreos
Jetskiing	Federación Colombiana de Motonáutica
ACW Climbing	Federación Colombiana de Escalada Deportiva
BMX Urbano	Federación Colombiana de Ciclismo
Skateboarding	Federación Colombiana de Patinaje
Longboard	Federación Colombiana de Patinaje
Roller	Federación Colombiana de Patinaje
Parapente	Federación Colombiana de Deportes Aéreos
Jetskiing	Federación Colombiana de esquí náutico
ACW Climbing	Federación Colombiana de Escalada deportiva
Ala delta	Federación Colombiana de Deportes Aéreos
Canotaje	Federación Colombiana de canotaje”

- “La norma 33 de la Carta Olímpica del Comité Olímpico Internacional establece que para ser reconocida por un Comité Olímpico Nacional y ser aceptada como miembro de ese Comité Olímpico Nacional, una Federación nacional debe desarrollar una actividad deportiva real y específica, estar afiliada a una Federación internacional y desarrollar sus actividades de conformidad con la Carta Olímpica y con los reglamentos de su Federación Internacional. Con base en eso se recomienda realizar una revisión de las actividades internacionales para proceder a vincularse a las mismas.

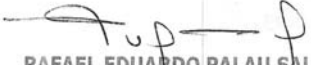
Las demás actividades deportivas, que no tengan representación internacional para constituirse como federación pueden vincularse al Sistema como actividad recreativa”.

#### IV. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las razones expuestas, me permito rendir **ponencia negativa** y en consecuencia solicitarle a la honorable Comisión Séptima de Cámara de Representantes: **ordene el archivo** del Proyecto de ley número 079 2016 Cámara, *por medio de la cual se fo-*

*menta la práctica de los deportes de aventura, deportes urbanos y nuevas tendencias deportivas en Colombia y se autoriza al Gobierno nacional a reglamentar su organización dentro del Sistema Nacional del Deporte.*

De los honorables Representantes,

  
**RAFAEL EDUARDO PALAU SALAZAR**  
 Representante por el Valle del Cauca  
 Coordinador ponente

\*\*\*

#### INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 090 DE 2016 CÁMARA

*por medio de la cual se modifica el artículo 1025 del Código Civil.*

La presente ponencia consta de las siguientes partes:

1. Antecedentes del proyecto de ley
2. Objeto del proyecto de ley
3. Contenido de la propuesta
4. Consideraciones
  - 4.1 Violencia intrafamiliar
    - 4.1.1 Violencia Intrafamiliar basada en el género
    - 4.1.2 Violencia contra el adulto mayor
    - 4.1.3 Violencia contra niñas, niños y adolescentes
  - 4.2 Obligación alimentaria
  - 4.3. Indignidad sucesoral en el Código Civil
5. Justificación del proyecto
6. Trámite en primer debate
7. Pliego de modificaciones
8. Proposición.

#### 1. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

El día 11 de agosto de 2016, los honorables Representantes a la Cámara Rodrigo Lara Restrepo, Carlos Alberto Cuenca Chaux, María Fernanda Cabal Molina, Édward Rodríguez, Álvaro Hernán Prada Artunduaga, Fabián Gerardo Castillo Suárez, Hernando José Padauí Álvarez, Jorge Enrique Rozo Rodríguez, Santiago Valencia González, y el suscrito, radicamos ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el Proyecto de ley número 090 de 2016 Cámara, *por medio de la cual se modifica el artículo 1025 del Código Civil*”, el cual fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 613 de 2016 y aprobado en primer debate en la Comisión Primera de Cámara el 8 de noviembre del corriente año.

Por designación de la honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, fui nombrado como Ponente para rendir informe de ponencia en segundo debate.

#### 2. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El objeto de la presente iniciativa de ley es proteger a las personas más vulnerables de la familia, por lo cual se busca establecer que tanto el maltrato como el abandono se conviertan en causales de indignidad suceso-

ral, toda vez que no resulta justo ni conveniente que las personas que han maltratado y abandonado a aquellas personas de su familia en situación de vulnerabilidad y en mayor estado de necesidad vengan más tarde a exigir derechos sobre la propiedad de aquellos a quienes desatendieron. Por lo tanto, pretende esta iniciativa generar una especie de “castigo” a los familiares que incumplan los deberes de cuidado y protección de sus parientes.

### 3. CONTENIDO DE LA PROPUESTA

Es así como el contenido del proyecto se reduce a proponer dos nuevas causales de indignidad que prevean la hipótesis del abandono y del maltrato, en un sentido que resulte armónico con el encabezado del artículo 1025 del Código Civil y con la necesidad de que el comportamiento reprochable recaiga frente a los herederos.

De igual manera, se establece una definición del concepto de abandono, a fin de impedir imprecisiones en la aplicación de la ley, con la incorporación de un término jurídico indeterminado.

Por otro lado, para que la causal de abandono resulte acorde con todas las personas que eventualmente son llamadas a suceder, se vincula la situación del abandono al cumplimiento de la obligación alimentaria, por lo que desde el punto de vista pasivo, la causal puede recaer sobre ascendientes, descendientes y cónyuge. Se excluye de los efectos de la norma, el abandono que se origina en una justa causa, o que pese a haber ocurrido, el causante lo perdonó.

Para no incurrir en deficiencias procesales no se realiza ninguna modificación a los preceptos probatorios y de trámite que rigen actualmente la materia en los Códigos Civil y General del Proceso, entre ellos, guarda especial importancia, el artículo 1031 del Código Civil.

Finalmente, con relación a la causal por maltrato, el legislador dentro de su libertad de configuración ha decidido establecer como causal de indignidad a un tipo penal orientado a sancionar, cuando ocurren en el ámbito familiar, conductas de violencia física o psicológica que no tienen la entidad necesaria como para integrarse en los tipos que, de manera general, protegen bienes como la vida, la integridad personal, la libertad, la integridad y la formación sexual, o la autonomía personal<sup>1</sup>.

### 4. CONSIDERACIONES

#### 4.1. Violencia intrafamiliar.

La Organización Mundial de la Salud en su Reporte Mundial sobre Violencia y Salud<sup>2</sup> define violencia como “el uso deliberado de la fuerza física o el poder, amenazante o efectivo, contra uno mismo, otra persona, o en contra de un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones”. Este concepto engloba la violencia autodirigida, la violencia colectiva, y la violencia interpersonal, en donde se encuentra incluida la violencia intrafamiliar.

Según el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses<sup>3</sup>, la violencia intrafamiliar es toda acción u omisión cometida por algún miembro de la familia (en relación de poder), que atente contra el bienestar, la integridad física, psicológica o la libertad y el derecho al pleno desarrollo de otro miembro de la familia, independientemente del espacio físico en el que suceda el hecho. Tiene en cuenta i) el maltrato a mayores y menores de edad, ii) la violencia conyugal, iii) la violencia entre otros miembros de la familia y iv) el abuso sexual por algún integrante de la familia. En el mismo informe se afirma que:

*“En la violencia intrafamiliar se identifican dos vertientes, una basada en el género y la otra en la generación; por ende, la violencia siempre se dirige a los individuos más vulnerables dentro de la familia: las mujeres, los niños y niñas y los adultos mayores. En el ámbito de las relaciones interpersonales, la conducta violenta es sinónimo de abuso de poder; cuando el poder es utilizado para ocasionar daño a otra persona, caracterizado por el ejercicio de la violencia, se incurre en relación de abuso”<sup>4</sup>.*

Según cifras del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses<sup>5</sup>, en el año 2014, en Colombia se realizaron 79.939 peritaciones por violencia intrafamiliar; en relación con el año 2013 se presentó un aumento de 7.709 casos, equivalente al 11%. De los 79.939 casos de violencia intrafamiliar, 48.849 (64%) correspondieron a violencia de pareja; 10.402 (13%) a violencia contra niños, niñas y adolescentes; mientras 15.274 (19%) a violencia entre otros familiares; y 1.414 (2%) a violencia contra el adulto mayor.

Durante el año 2015 se registraron 26.985 casos de violencia intrafamiliar en Colombia, de los cuales 10.435 casos correspondieron a violencia contra niños, niñas y adolescentes, con una tasa de 67,47 por cada 100.000 habitantes; 1.651 casos de violencia contra la población adulta mayor, con una tasa de 30,94; y 14.899 casos de violencia entre otros familiares, con una tasa de 54,38.

Estos datos demuestran que las políticas actualmente implementadas para encarar el fenómeno no son suficientes y, por tanto, deben ser reforzadas y complementadas.

Es importante resaltar que en todos los tipos de violencia intrafamiliar, las cifras solo muestran los sucesos denunciados ante la autoridad competente, desconociéndose el subregistro de las personas que no denuncian, o que por razones como la vergüenza, autoculpabilidad, intimidación, amenazas, o lealtad al agresor, minimizan el daño o se desvinculan del proceso.

#### 4.1.1 Violencia Intrafamiliar basada en el género.

De acuerdo con el Instituto de Medicina Legal se ha demostrado que en el caso de la violencia contra la pareja, normalmente es la mujer la víctima, en tanto el hombre es el perpetrador más frecuente, razón por la cual la doctrina incluye en su estudio la violencia de pareja dentro de la violencia de género. Dice Medicina Legal que:

1 Corte Constitucional. Sentencia C-029 de 2009. M. P. Rodrigo Escobar Gil.

2 Organización Mundial de la Salud (2003). Informe Mundial Sobre la Violencia y la Salud. P. 5.

3 Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. (1999). Informe Forensis. P. 2.

4 Ibid. p. 204.

5 Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. (2014). Informe Forensis: Violencia Intrafamiliar.

*“Se define violencia como una estrategia de control y dominio de la pareja. De esta forma, la violencia contra la pareja representa una constelación de actos abusivos y violentos de los hombres contra las mujeres, actuales parejas sentimentales o que lo han sido. No es solo un sinónimo de agresión física sobre la pareja; es un patrón de conductas violentas y coercitivas que incluye los actos de violencia física contra la pareja, el maltrato y abuso psicológico, las agresiones sexuales, el aislamiento y control social, el acoso sistemático y amenazante, la intimidación, la coacción, la humillación, la extorsión económica y las amenazas más diversas”<sup>6</sup>.*

De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas<sup>7</sup>, las investigaciones realizadas durante las últimas décadas concluyen que las mujeres maltratadas tienen una mayor probabilidad de sufrir desórdenes emocionales como depresión, ansiedad, temor y estrés que pueden llevar a aumentar las tasas de suicidio.

En Colombia en la última década, el 74,6% de las mujeres han sido violentadas por su última pareja<sup>8</sup>. Solo en el año 2014, Medicina Legal realizó 75.939 peritaciones en el contexto de la violencia intrafamiliar, del cual el 64,33% fue por violencia contra la pareja. Las anteriores cifras muestran la amplitud de este fenómeno que es preciso combatir, no solo por el horror de la violencia en sí misma, sino por la gravedad de las secuelas en el resto del núcleo familiar, por las consecuencias económicas y porque debemos hacer de nuestra sociedad un espacio de vida más justo y con mayor equidad para la mujer.

#### 4.1.2. Violencia contra el adulto mayor.

Según la Organización Mundial de la Salud, la violencia contra el adulto mayor se puede definir como *“un acto único o repetido que causa daño o sufrimiento a una persona de edad, o la falta de medidas apropiadas para evitarlo, que se produce en una relación basada en la confianza”*. Puede adoptar diversas formas, como el maltrato físico, psíquico, emocional o sexual, y el abuso de confianza en cuestiones económicas. También puede ser el resultado de la negligencia, sea esta intencional o no.

Si bien la mayor parte de los casos de violencia intrafamiliar reportados se encuentran relacionados con violencia de pareja y contra menores de edad, la violencia contra el adulto mayor ha mantenido una participación del total, cercana al 2% durante la última década, con más de 1.000 casos reportados anualmente.

Esta cifra no es despreciable, si se tiene en cuenta que *“en el año 2025 la población mundial de 60 o más años aumentará a más del doble (...) El número total de personas mayores que viven en los países en desarrollo también aumentará en una proporción similar para 2025, llegando a 850 millones de personas, es decir, 12% de la población total del mundo en desarrollo”<sup>9</sup>*. De acuerdo con la Investigación Misión Colombia Envejece realizada por la Fundación Saldarriaga Concha y Fedesarrollo, los adultos mayores hoy ascienden a 4

millones, pero en 2050 serán más de 14 millones. Incluso, la población mayor a 80 años tendrá mayor importancia, pues para 2020 será de más de 2 millones. Con ello la población colombiana ha iniciado un proceso acelerado de envejecimiento. Así pues, este hecho representa un riesgo importante en términos de potenciales aumentos en los casos presentados por maltrato al adulto mayor en las décadas venideras.

Según el Instituto Nacional de Medicina Legal, en el año 2014 se presentaron 1.414 casos de violencia contra adultos mayores, representando una disminución de 12% frente a lo ocurrido en 2012, cuando se sumaron 1.497 reportes. Así mismo, se observa que en 2014 la tasa es de 27 casos por 100.000 habitantes, cifra que en el 2012 alcanzó los 31,23 casos por cada 100.000 habitantes. No obstante, de acuerdo con las cifras más recientes presentadas por el Instituto Nacional de Medicina Legal, en el año 2015 se registraron 1.651 casos de violencia contra la población adulta mayor, 237 casos más que en 2014. La tasa para este mismo año fue de 30,94 por cada 100.000 habitantes con una variación positiva de 3,46 puntos porcentuales, de lo cual se puede concluir su tendencia al alza.

Se evidencia que la mayoría de las veces el hijo(a) de la víctima es el principal agresor, con una participación del 42,52% del total de los casos. A este le siguen los hermanos de las víctimas, con una participación del 12,76% y, en tercer lugar se encuentran los nietos, en una menor proporción, con 5,57% del total. De esta forma, el lugar donde con mayor frecuencia se presenta la agresión es en el hogar, siendo el 83% de las veces.

#### 4.1.3. Violencia contra niñas, niños y adolescentes.

No existe una definición universalmente aceptada del maltrato infantil. Lo anterior se explica porque que la niñez y la adolescencia son, en esencia, etapas de crecimiento de los individuos, en que se desarrollan una serie de potencialidades físicas, emocionales, intelectuales, sociales, éticas, morales, estéticas, culturales entre otras. Cualquier evento que pueda limitar el desarrollo de alguna de estas potencialidades es susceptible de ser considerada como maltrato. Así las definiciones varían de acuerdo al enfoque desde donde se realicen.

No obstante, el artículo 44 de la Constitución es bastante exhaustivo y por eso podemos utilizarlo para caracterizar la violencia intergeneracional contra ellos. Así el mencionado artículo reza: *“Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás”*.

Más allá de los debates teóricos al respecto, contamos con estadísticas de Medicina Legal con las que es posible dar cifras de al menos un mínimo de los casos de maltrato presentados. Así, en el año 2014 esta entidad hizo 10.402 peritajes por violencia contra niños, niñas y adolescentes lo que representa un aumento de 694 casos con respecto al año 2013. Sin embargo, durante el año 2015 se registraron en Colombia 10.435 casos de violencia contra niños, niñas y adolescentes, 33 casos más que en 2014. La tasa por 100.000 para este mismo año fue de 67,47 con una variación positiva de 0,33 puntos porcentuales.

6 Ibid. p. 204-205.

7 ONU, (1993) Estrategias para Confrontar la Violencia Doméstica: Manual de Recomendaciones. P.p. 9 y 10.

8 Profamilia, “Historias de Violencia, Roles, Prácticas y Discursos Legitimadores, Violencia contra las Mujeres en Colombia 2000-2010”, citado por INMLCF, p. 207.

9 Op. Cit., Organización Mundial de la Salud, P. 135.

De los casos registrados en el año 2015, el 46,18% corresponden a hombres y 53,82% a mujeres. Ello indica que no existe una prevalencia por género en este tipo de violencia. Sin embargo, al observar los rangos de edad se observa que la violencia contra las mujeres se intensifica entre los 10 y 14 años con 1.995 casos, mientras que en los niños se registran 1.597. Llama la atención que, en el siguiente grupo, entre los 15 y 17 años, la violencia contra los adolescentes hombres disminuye significativamente, se presentaron 809 casos, representado en una tasa de 60,89 por 100.000 habitantes, mientras que en las mujeres adolescentes se presentaron 1.526 casos, con una tasa de 119,72 por 100.000 habitantes.

El presunto agresor en los casos de violencia contra niños, niñas y adolescentes corresponde a padres y madres en proporciones similares. En el total de los casos, el padre representa el 32,88% y la madre el 30,69%. En los casos restantes el presunto agresor corresponde, principalmente, al padrastro, tío/a, otros familiares, hermano/a.

#### 4.2. Obligación alimentaria

El artículo 42 de la Constitución Política establece que “*la familia es el núcleo fundamental de la sociedad, que se constituye por vínculos naturales o jurídicos, por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla*”. El numeral 7 ibídem indica que. “*La pareja tiene derecho a decidir libre y responsablemente el número de sus hijos, y deberá sostenerlos y educarlos mientras sean menores o impedidos*”.

De acuerdo con lo anterior, el derecho de alimentos constituye por excelencia un derecho fundamental de toda persona, y la ley y la jurisprudencia han tendido a ubicar esta figura en claros escenarios de prevalencia, particularmente en cuanto a los menores de edad se refiere.

La Corte Constitucional definió en Sentencia C-919 de 2001 el derecho de alimentos como “*aquel que le asiste a una persona para reclamar de la persona obligada legalmente a darlos, lo necesario para su subsistencia, cuando no está en capacidad de procurárselo por sus propios medios. Así la obligación alimentaria está en cabeza de quien por ley, debe sacrificar parte de su propiedad con el fin de garantizar la supervivencia y desarrollo del acreedor de alimentos*”.

Por su parte, el artículo 24 de la Ley 1098 de 2006 consagra el derecho a los alimentos entendiendo por ellos todo lo que es necesario para el desarrollo físico, psicológico, espiritual, moral, cultural y social de los niños, las niñas y los adolescentes y lo que es indispensable para su sustento, habitación, vestido, asistencia médica, recreación, educación o instrucción que garantice su desarrollo físico, psicológico, espiritual, moral, cultural y social, de acuerdo con la capacidad económica del alimentante.

En los términos del artículo 413 del Código Civil, los alimentos pueden ser congruos o necesarios y comprenden la obligación de proporcionar al alimentario hasta el advenimiento de la mayoría de edad, es decir, hasta los dieciocho (18) años según lo establece la Ley 27 de 1977, el derecho a la educación básica y a alguna profesión u oficio que le permita proveerse su propia subsistencia una vez cumplida esa mayoría de edad. No obstante, la reiterada jurisprudencia de la Corte Cons-

titucional ha sostenido la tesis según la cual la obligación alimentaria se mantiene mientras permanezcan las razones que llevaron a solicitar los alimentos, así se haya llegado a la mayoría de edad, y así lo contempla el artículo 422 del Código Civil.

Conforme al artículo 411 del Código Civil, se deben alimentos:

1. *Al cónyuge.*
2. *A los descendientes.*
3. *A los ascendientes.*
4. *A cargo del cónyuge culpable, al cónyuge divorciado o separado de cuerpo sin su culpa.*
5. *A los hijos naturales, su posteridad y a los nietos naturales.*
6. *A los Ascendientes Naturales.*
7. *A los hijos adoptivos.*
8. *A los padres adoptantes.*
9. *A los hermanos legítimos.*
10. *Al que hizo una donación cuantiosa si no hubiere sido rescindida o revocada.*

Dentro de los mecanismos implementados por el Estado colombiano para garantizar la protección del derecho de alimentos, se tipificó dentro de los delitos contra la familia, la inasistencia alimentaria en el artículo 233 del Código Penal, así:

**Artículo 233. Inasistencia alimentaria.** *El que se sustraiga sin justa causa a la prestación de alimentos legalmente debidos a sus ascendientes, descendientes, adoptante o adoptivo o cónyuge, incurrirá en prisión de uno (1) a tres (3) años y multa de diez (10) a veinte (20) salarios mínimos legales mensuales vigentes.*

*La pena será de prisión de dos (2) a cuatro (4) años y multa de quince (15) a veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes cuando la inasistencia alimentaria se cometa contra un menor*

#### 4.3. Indignidad sucesoral

El artículo 1018 del Código Civil establece como requisitos indispensables para acreditar que una persona suceda a otra por causa de muerte, la capacidad y la dignidad<sup>10</sup>.

La *indignidad* como la reconoce la doctrina consiste en una pena en la que el heredero o legatario pierde la herencia o legado que le fue deferido, por la comisión de determinadas conductas indebidas para con el causante. Las causales de indignidad son de interpretación restrictiva y tienen su campo de aplicación tanto en la sucesión testamentaria como en la legal o intestada. Sobre el alcance de la indignidad, el profesor Valencia Zea ha dicho lo siguiente:

“*Según lo estatuido por el Código, la indignidad se produce cuando el heredero o legatario, por actos delictuosos contra la persona o bienes del causante, traiciona los normales sentimientos que se suponen existir entre uno y otro, como cuando el hijo comete graves atentados contra el padre. Por lo tanto, podemos definir la indignidad diciendo que son atentados cometidos*

10 Dispone la norma en cita: “**Artículo 1018.** *Será capaz y digna de suceder toda persona a quien la ley no haya declarado incapaz o indigna*”.

por el heredero o legatario contra el causante, capaces de destruir las naturales inclinaciones de cariño que se suponen existir como fundamento de la vocación hereditaria”<sup>11</sup>.

En el mismo sentido, se ha dicho por la doctrina que la indignidad es:

“Una exclusión de todo o parte de la asignación a que ha sido llamado el asignatario por el testamento o por la ley, pronunciada como pena contra el que se ha hecho culpable de ciertos hechos limitadamente determinados por el legislador, como causales de indignidad. La indignidad es una exclusión de la sucesión; el efecto natural de ella consiste en que el interesado indigno es privado de lo que le hubiere correspondido en la mortuoria, sin esas circunstancias.

Se dice que la indignidad es pronunciada como pena, para significar que es la sanción que la ley civil establece para el sucesor que ha ejecutado ciertos actos, y como sanción que es, no puede aplicarse sino mediante juicio previo, en que se compruebe plenamente que aquel se ha hecho acreedor a ella, por haber incurrido en alguna de las faltas que la ley enumera como casuales de indignidad”<sup>12</sup>.

Esta sanción no opera de pleno derecho pues requiere de una declaración judicial. Lo que significa que mientras esta no se produzca, el asignatario se tiene como heredero o legatario (Código Civil, artículo 1031).

La Corte Constitucional se ha referido con relación a la indignidad así:

“Pero, además de la capacidad se requiere, para todas las sucesiones, no haber sido declarado incurso en causales de indignidad para suceder, las cuales se encuentran expresamente establecidas en el artículo 1025 del Código Civil. A quien en ellas incurre, el legislador le impone como sanción por faltar a los deberes con el causante la privación de la asignación a que tenía derecho conforme a la ley o a la asignación con la cual se le había beneficiado por el testador. Tal sucede, por ejemplo con el que ha cometido “el crimen de homicidio en la persona del difunto, o ha intervenido en este crimen por obra o consejo o la dejó perecer pudiendo salvarla”; e igual con el que atenta de manera grave contra la vida, el honor o los bienes de la persona de cuya sucesión se trata o de su cónyuge o de sus ascendientes o descendientes, declarada esa conducta por sentencia ejecutoriada; o, cuando no se socorrió al testador pudiendo y necesitando este socorro; y, de igual manera cuando por fuerza o dolo se obtiene una determinada disposición testamentaria o se le impide testar, o cuando se oculta el testamento del difunto.

(...)

4.4. Queda claro entonces que tanto la indignidad como el desheredamiento son una sanción, una pena, de carácter civil, y en ello son semejantes. **Pero la indignidad se define por la ley** y se extiende tanto a la sucesión testada como a la intestada, en tanto que el desheredamiento no tiene cabida sino en las sucesiones testamentarias; el desheredamiento tiene como efecto privar de todo o parte de la asignación forzosa

que corresponde a un legitimario; la indignidad por su parte se extiende a toda clase de herederos, aun a aquellos que no lo son forzosamente”. (Subrayado por fuera del texto original)<sup>13</sup>.

En la actualidad, el catálogo de las causales que dan origen a la indignidad se encuentra previsto en el artículo 1025 del Código Civil, en los siguientes términos:

“**Artículo 1025. Causales de indignidad sucesoral.** Son indignos de suceder al difunto como herederos o legatarios:

1. El que ha cometido el crimen de homicidio en la persona del difunto o ha intervenido en este crimen por obra o consejo, o la dejó perecer pudiendo salvarla.
2. El que cometió atentado grave contra la vida, el honor o los bienes de la persona de cuya sucesión se trata, o de su cónyuge o de cualquiera de sus ascendientes o descendientes, con tal que dicho atentado se pruebe por sentencia ejecutoriada.
3. El consanguíneo dentro del sexto grado inclusive que en el estado de demencia o destitución de la persona de cuya sucesión se trata, no la socorrió pudiendo.
4. El que por fuerza o dolo obtuvo alguna disposición testamentaria del difunto o le impidió testar.
5. El que dolosamente ha detenido u ocultado un testamento del difunto; presumiéndose dolo por el mero hecho de la detención u ocultación.

Como se deduce de lo expuesto, es claro que en términos generales las causales de indignidad consagradas en el artículo 1025 del Código Civil, se resumen en los siguientes comportamientos:

1. Homicidio del Causante.
2. Omisión de socorro.
3. Atentado grave contra el difunto, su cónyuge o sus familiares, con previa sentencia judicial condenatoria.
4. Fuerza o dolo en el testamento.
5. Detención u ocultamiento doloso del testamento.

#### 5. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

De acuerdo con los puntos expuestos en precedencia, se logra colegir por un lado, que la iniciativa surge en virtud de la preocupación que existe dado el maltrato que reciben a nivel intrafamiliar los adultos mayores en Colombia, pues, se trata de una población etaria la cual, dados los achaques y vicisitudes mismas del inevitable paso del tiempo, va siendo relegada y olvidada por su núcleo familiar, y más aún, maltratada y expuesta a múltiples vejámenes. No obstante, son estos mismos familiares inescrupulosos quienes en el momento de fallecer sus ascendientes, sin reparo alguno reclaman su herencia.

Adicionalmente, el proyecto de ley permite corregir un vacío que se presenta en nuestra normatividad, estableciendo como causal de indignidad sucesoral el abandono sin justa causa del hijo por parte de sus padres, de manera que si por alguna circunstancia de la vida, el primero logra éxito económico, al momento de fallecer, sus bienes y recursos no puedan ser reclamados en calidad de legitimarios por sus ascendientes, quienes lo

11 Valencia Zea, Arturo, *Derecho Civil, Sucesiones*, Editorial Temis, Cuarta Edición, 1992, Pág. 56.

12 Suárez Franco, Roberto. *Derecho de sucesiones*, Editorial Temis, 1999. Pág. 104.

13 Corte Constitucional. Sentencia C-430 de 2003. M. P.: Alfredo Beltrán Sierra.

despojaron durante su niñez y le negaron el amor y cuidado que no solo ordena la Constitución (C. P. artículo 44), sino que exige la misma ley natural.

En efecto, el presente proyecto de ley busca entonces proteger la institución familiar como núcleo esencial del Estado social de derecho sancionando a aquellos herederos que de manera indigna desechan sus obligaciones personales hacia el causante, pretendiendo luego valerse de las relaciones filiales únicamente para obtener lucro, mediante una sanción de naturaleza civil “patrimonial”, esto es, privándolos por cuestiones de honorabilidad y justicia, de suceder a la persona que en vida maltrataron o abandonaron, como un tipo de reivindicación por el daño causado.

**6. TRÁMITE EN PRIMER DEBATE**

La Comisión Primera de Cámara de Representantes aprobó el pasado 8 de noviembre de 2016, el informe de ponencia presentado para primer debate del Proyecto de ley 090 de 2016 Cámara “por medio de la cual se modifica el artículo 1025 del Código Civil”.

No obstante lo anterior, la honorable Representante Clara Rojas González presentó proposición al artículo 1 del citado proyecto, con el fin de eliminar en el numeral 6 el enunciado “Se excluye aquel que habiendo abandonado al causante haya sido perdonado, lo cual se demostrará por cualquiera de los mecanismos probatorios previstos en la ley.”; y de agregar en el numeral 7 la expresión “con sentencia ejecutoriada”. Dicha proposición obtuvo 16 votos por el No y 3 votos por el Sí.

**7. PLIEGO DE MODIFICACIONES**

En atención a la proposición mencionada y a las observaciones realizadas por algunos honorables Representantes miembros de la Comisión Primera de la Cámara de Representante, se propone la siguiente modificación al artículo 1º del texto para segundo debate:

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE
<p><b>Artículo 1º.</b> Modifíquese el artículo 1025 del Código Civil el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 1025. Indignidad sucesoral.</b> Son indignos de suceder al difunto como heredero o legatarios:</p> <p>1. El que ha cometido el crimen de homicidio en la persona del difunto o ha intervenido en este crimen por obra o consejo, o la dejó perecer pudiendo salvarla.</p> <p>2. El que cometió atentado grave contra la vida, el honor o los bienes de la persona de cuya sucesión se trata, o de su cónyuge o de cualquiera de sus ascendientes o descendientes, con tal que dicho atentado se pruebe por sentencia ejecutoriada.</p> <p>3. El consanguíneo dentro del sexto grado inclusive que en el estado de demencia o destitución de la persona de cuya sucesión se trata, no la socorrió pudiendo.</p> <p>4. El que por fuerza o dolo obtuvo alguna disposición testamentaria del difunto o le impidió testar.</p>	<p><b>Artículo 1º.</b> Modifíquese el artículo 1025 del Código Civil el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 1025. Indignidad sucesoral.</b> Son indignos de suceder al difunto como heredero o legatarios:</p> <p>1. El que ha cometido el crimen de homicidio en la persona del difunto o ha intervenido en este crimen por obra o consejo, o la dejó perecer pudiendo salvarla.</p> <p>2. El que cometió atentado grave contra la vida, el honor o los bienes de la persona de cuya sucesión se trata, o de su cónyuge o de cualquiera de sus ascendientes o descendientes, con tal que dicho atentado se pruebe por sentencia ejecutoriada.</p> <p>3. El consanguíneo dentro del sexto grado inclusive que en el estado de demencia o destitución de la persona de cuya sucesión se trata, no la socorrió pudiendo.</p> <p>4. El que por fuerza o dolo obtuvo alguna disposición testamentaria del difunto o le impidió testar.</p>


TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE
<p>5. El que dolosamente ha detenido u ocultado un testamento del difunto, presumiéndose dolo por el mero hecho de la detención u ocultación.</p> <p>6. El que abandonó sin justa causa a la persona de cuya sucesión se trata, estando obligado por ley a suministrarle alimentos. Para los efectos de este artículo, entiéndase por abandono: la falta absoluta o temporal a las personas que requieran de cuidado personal en su crianza, o que, conforme a la ley, demandan la obligación de proporcionar a su favor habitación, sustento o asistencia médica. Se excluye aquel que habiendo abandonado al causante haya sido perdonado, lo cual se demostrará por cualquiera de los mecanismos probatorios previstos en la ley.</p> <p>7. El que hubiese sido condenado por la comisión de alguno de los delitos contemplados en el Título VI Capítulo Primero del Código Penal, siendo el sujeto pasivo de la conducta la persona de cuya sucesión se trata.</p>	<p>5. El que dolosamente ha detenido u ocultado un testamento del difunto, presumiéndose dolo por el mero hecho de la detención u ocultación.</p> <p>6. El que abandonó sin justa causa a la persona de cuya sucesión se trata, estando obligado por ley a suministrarle alimentos. Para los efectos de este artículo, entiéndase por abandono: la falta absoluta o temporal a las personas que requieran de cuidado personal en su crianza, o que, conforme a la ley, demandan la obligación de proporcionar a su favor habitación, sustento o asistencia médica. <del>Se excluye aquel que habiendo abandonado al causante haya sido perdonado, lo cual se demostrará por cualquiera de los mecanismos probatorios previstos en la ley.</del> <u>Se exceptúa al heredero o legatario que habiendo abandonado al causante, este haya manifestado su voluntad de perdonarlo y de sucederlo, lo cual se demostrará por cualquiera de los mecanismos probatorios previstos en la ley, pero previo a la sentencia judicial en la que se declare la indignidad sucesoral, y el causante se encuentre en pleno ejercicio de su capacidad legal y libre de vicio.</u></p> <p>7. El que hubiese sido condenado <u>con sentencia ejecutoriada</u> por la comisión de alguno de los delitos contemplados en el Título VI Capítulo Primero del Código Penal, siendo el sujeto pasivo de la conducta la persona de cuya sucesión se trata.</p>

**9. PROPOSICIÓN**

Con fundamento en las anteriores consideraciones, de manera respetuosa propongo a los honorables Representantes a la Cámara, aprobar en segundo debate el Proyecto de ley número 090 de 2016 Cámara, por medio de la cual se modifica el artículo 1025 del Código Civil”, conforme al pliego de modificaciones propuesto.

**Se exceptúa al heredero o legatario que habiendo abandonado al causante, este haya manifestado su voluntad de perdonarlo y de sucederlo, lo cual se demostrará por cualquiera de los mecanismos probatorios previstos en la ley, pero previo a la sentencia judicial en la que se declare la indignidad sucesoral, y siempre y cuando el causante se encuentre en pleno ejercicio de su capacidad legal y libre de vicio.**

Cordialmente,



**CARLOS ABRAHAM JIMÉNEZ LÓPEZ**  
Representante a la Cámara  
Departamento Valle del Cauca  
Partido Cambio Radical



**TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 090 DE 2016 CÁMARA**

*por medio de la cual se modifica el artículo 1025 del Código Civil.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 1025 del Código Civil el cual quedará así:

**Artículo 1025. Indignidad sucesoral.** Son indignos de suceder al difunto como heredero o legatarios:

1. El que ha cometido el crimen de homicidio en la persona del difunto o ha intervenido en este crimen por obra o consejo, o la dejó perecer pudiendo salvarla.

2. El que cometió atentado grave contra la vida, el honor o los bienes de la persona de cuya sucesión se trata, o de su cónyuge o de cualquiera de sus ascendientes o descendientes, con tal que dicho atentado se pruebe por sentencia ejecutoriada.

3. El consanguíneo dentro del sexto grado inclusive que en el estado de demencia o destitución de la persona de cuya sucesión se trata, no la socorrió pudiendo.

4. El que por fuerza o dolo obtuvo alguna disposición testamentaria del difunto o le impidió testar.

5. El que dolosamente ha detenido u ocultado un testamento del difunto, presumiéndose dolo por el mero hecho de la detención u ocultación.


6. El que abandonó sin justa causa a la persona de cuya sucesión se trata, estando obligado por ley a suministrarle alimentos. Para los efectos de este artículo, entiéndase por abandono: la falta absoluta o temporal a las personas que requieran de cuidado personal en su crianza, o que, conforme a la ley, demandan la obligación de proporcionar a su favor habitación, sustento o asistencia médica.

Se exceptúa al heredero o legatario que habiendo abandonado al causante, este haya manifestado su voluntad de perdonarlo y de sucederlo, lo cual se demostrará por cualquiera de los mecanismos probatorios previstos en la ley, pero previo a la sentencia judicial en la que se declare la indignidad sucesoral, y el causante se encuentre en pleno ejercicio de su capacidad legal y libre de vicio.

7. El que hubiese sido condenado condenado con sentencia ejecutoriada por la comisión de alguno de los delitos contemplados en el Título VI, Capítulo I del Código Penal, siendo el sujeto pasivo de la conducta la persona de cuya sucesión se trata.

**Artículo 2°.** La presente ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

  
**CARLOS ABRAHAM JIMENEZ LÓPEZ**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento Valle del Cauca  
 Partido Cambio Radical

**TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN PRIMERA DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 090 DE 2016 CÁMARA**

*por medio de la cual se modifica el artículo 1025 del Código Civil.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 1025 del Código Civil el cual quedará así:

**Artículo 1025. Indignidad sucesoral.** Son indignos de suceder al difunto como heredero o legatarios:

1. El que ha cometido el crimen de homicidio en la persona del difunto o ha intervenido en este crimen por obra o consejo, o la dejó perecer pudiendo salvarla.

2. El que cometió atentado grave contra la vida, el honor o los bienes de la persona de cuya sucesión se trata, o de su cónyuge o de cualquiera de sus ascendientes o descendientes, con tal que dicho atentado se pruebe por sentencia ejecutoriada.

3. El consanguíneo dentro del sexto grado inclusive que en el estado de demencia o destitución de la persona de cuya sucesión se trata, no la socorrió pudiendo.

4. El que por fuerza o dolo obtuvo alguna disposición testamentaria del difunto o le impidió testar.


5. El que dolosamente ha detenido u ocultado un testamento del difunto, presumiéndose dolo por el mero hecho de la detención u ocultación.


6. El que abandonó sin justa causa a la persona de cuya sucesión se trata, estando obligado por ley a suministrarle alimentos. Para los efectos de este artículo, entiéndase por abandono: la falta absoluta o temporal a las personas que requieran de cuidado personal en su crianza, o que, conforme a la ley, demandan la obligación de proporcionar a su favor habitación, sustento o asistencia médica. Se excluye aquel que habiendo abandonado al causante haya sido perdonado, lo cual se demostrará por cualquiera de los mecanismos probatorios previstos en la ley.


7. El que hubiese sido condenado por la comisión de alguno de los delitos contemplados en el Título VI, Capítulo Primero del Código Penal, siendo el sujeto pasivo de la conducta la persona de cuya sucesión se trata.

**Artículo 2°.** La presente ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

En los anteriores términos fue aprobado sin modificaciones el presente proyecto de ley según consta en Acta número 23 de noviembre 8. Anunciado entre otras fechas el 2 de noviembre de 2016 según consta en el Acta número 22 de la misma fecha.

  
**CARLOS ABRAHAM JIMENEZ LOPEZ**  
 Coordinador Ponente

  
**TELESFORO PEDRAZA ORTEGA**  
 Presidente

  
**AMPARO YANETH CALDERON PERDOMO**  
 Secretaria Comisión Primera Constitucional

**CONTENIDO**

Gaceta número 1054 - Viernes, 25 de noviembre de 2016

**CÁMARA DE REPRESENTANTES  
PROYECTOS DE LEY**

Proyecto de ley número 197 de 2016 Cámara, por la cual se fortalecen las medidas de protección en casos de violencia intrafamiliar y se dictan otras disposiciones. .... Págs. 1

**PONENCIAS**

Ponencia para primer debate y texto propuesto al proyecto de ley número 001 de 2016 Cámara, por la cual se modifica la Ley 130 de 1994, en materia de financiación de las campañas de los candidatos a las Juntas Administradoras Locales. .... 12

Ponencia para primer debate en la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes al proyecto de ley número 079 2016 Cámara, por medio de la cual se fomenta la práctica de los deportes de aventura, deportes urbanos y nuevas tendencias deportivas en Colombia y se autoriza al Gobierno nacional a reglamentar su organización dentro del Sistema Nacional del Deporte. .... 18

Informe de ponencia para segundo debate del proyecto de ley número 090 de 2016 Cámara, por medio de la cual se modifica el artículo 1025 del Código Civil. .... 19