



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° 872

Bogotá, D. C., miércoles, 12 de octubre de 2016

EDICIÓN DE 28 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 57 DE 2016 SENADO

por medio de la cual se protege el cuidado de la niñez.

I. Origen y trámite

Este proyecto de ley fue presentado por primera vez en el periodo constitucional 2010-2014, bajo los Radicados número 28 de 2011 Senado, número 155 de 2012, y número 22 de 2013 por parte del honorable Senador Honorio Galvis del Partido Liberal. Y en el periodo constitucional 2014-2018 se radicó bajo el Radicado número 59 de 2015 por parte del honorable Senador Luis Fernando Duque también del Partido Liberal, conservando el espíritu y texto de la iniciativa original, siendo archivado por tránsito de legislatura conforme a lo establecido en los artículos 162 de la Constitución Política y 190 de la Ley 5ª de 1992, sin haberse presentado ponencia.

II. Objeto de la iniciativa legislativa

Para el autor el propósito de esta iniciativa radica en “expedir una ley que promueva y proteja el cuidado de los niños y niñas, permitiendo que las personas que los cuidan, pueden brindarle apoyo cuando estén enfermos o incapacitados médicamente”.

De igual manera, el artículo 2º del proyecto de ley establece como objeto “proteger los derechos de los niños y niñas por su especial cuidado, permitiéndole a quien tenga su custodia el reconocimiento de licencia remunerada para acompañarlo en caso de incapacidad médica, entre otros beneficios y conforme lo establece la presente ley”.

III. Marco jurídico del proyecto de ley

- Constitución Política.

Artículo 44. Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia

física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia. 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. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores. Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.

- Convención Internacional sobre los Derechos de los Niños. Aprobada por la Ley 12 de 1991, “por medio de la cual se aprueba la Convención sobre los Derechos del Niño adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989”.

- Decreto-ley 2663 del 5 de agosto de 1950, Código Sustantivo del Trabajo.

- Ley 1098 de 2006, Código de la Infancia y la Adolescencia.

Artículo 7º. Protección integral. Se entiende por protección integral de los niños, niñas y adolescentes el reconocimiento como sujetos de derechos, la garantía y cumplimiento de los mismos, la prevención de su amenaza o vulneración y la seguridad de su restablecimiento inmediato en desarrollo del principio del interés superior.

La protección integral se materializa en el conjunto de políticas, planes, programas y acciones que se ejecuten en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal con la correspondiente asignación de recursos financieros, físicos y humanos.

Artículo 8º. Interés superior de los niños, las niñas y los adolescentes. Se entiende por interés superior del niño, niña y adolescente, el imperativo que obliga a todas las personas a garantizar la satisfacción integral y simultánea de todos sus Derechos Humanos, que son universales, prevalentes e interdependientes.

Artículo 9º. Prevalencia de los derechos. En todo acto, decisión o medida administrativa, judicial o de cualquier naturaleza que deba adoptarse en relación con los niños, las niñas y los adolescentes, prevalece-

rán los derechos de estos, en especial si existe conflicto entre sus derechos fundamentales con los de cualquier otra persona.

• Conpes 107 de 1997 Política Pública Nacional Primera Infancia “Colombia por la Primera Infancia”.

IV. Consideraciones

El Código Sustantivo del Trabajo establece en su artículo 57 las obligaciones que tiene el Empleador dentro de una relación laboral, preceptuando especial y taxativamente en los numerales 6, 10 y 11 las licencias remuneradas a que tiene derecho el trabajador, las cuales no podrán ser negadas siempre y cuando se cumpla con los requisitos establecidos para el otorgamiento de las mismas, y en el marco de los principios de solidaridad, razonabilidad y dignidad, teniendo como límite la facultad de subordinación:

6. Conceder al trabajador las licencias necesarias para el ejercicio del sufragio; para el desempeño de cargos oficiales transitorios de forzosa aceptación, en caso de grave calamidad doméstica debidamente comprobada; para desempeñar comisiones sindicales inherentes a la organización o para asistir al entierro de sus compañeros, siempre que avise con la debida oportunidad al empleador o a su representante y que, en los dos (2) últimos casos, el número de los que se ausenten no sea tal que perjudique el funcionamiento de la empresa. En el reglamento de trabajo se señalarán las condiciones para las licencias antedichas. Salvo convención en contrario, el tiempo empleado en estas licencias puede descontarse al trabajador o compensarse con tiempo igual de trabajo efectivo en horas distintas de su jornada ordinaria, a opción del empleador.

10. Adicionado por la Ley 1280 de 2009, así: Conceder al trabajador en caso de fallecimiento de su cónyuge, compañero o compañera permanente o de un familiar hasta el grado segundo de consanguinidad, primero de afinidad y primero civil, una licencia remunerada por luto de cinco (5) días hábiles, cualquiera sea su modalidad de contratación o de vinculación laboral. La grave calamidad doméstica no incluye la Licencia por Luto que trata este numeral.

11. Adicionado por el artículo 3º, Ley 1468 de 2011: Conceder en forma oportuna a la trabajadora en estado de embarazo, la licencia remunerada consagrada en el numeral 1 del artículo 236, de forma tal que empiece a disfruirla de manera obligatoria una (1) semana antes o dos (2) semanas antes de la fecha probable del parto, según decisión de la futura madre conforme al certificado médico a que se refiere el numeral 3 del citado artículo 236.

Este hecho deberá demostrarse mediante documento expedido por la autoridad competente, dentro de los treinta (30) días siguientes a su ocurrencia.

Parágrafo. Las EPS tendrán la obligación de prestar la asesoría psicológica a la familia. (Negrillas, subrayado y Cursivas fuera del texto).

Habitualmente para los casos como el que nos compete dentro de esta iniciativa, la licencia que tramita un padre o una madre para acompañar a un hijo menor en caso de enfermedades comunes, graves, terminales, o en caso de accidentes, es la licencia por grave calamidad doméstica; la cual no ha sido definida por la ley ni establecido su alcance, así como tampoco establece el número de días a los cuales se pueda acceder por parte del trabajador. Por lo cual, para hacer una limitación de dicho concepto es necesario remitirse a lo señalado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-930 de 2009 M. P. Jorge Ignacio Pretelt:

“...ha de ser entendida como todo suceso familiar cuya gravedad afecte el normal desarrollo de las actividades del trabajador, en la cual pueden verse amenazados derechos fundamentales de importancia significativa en la vida personal o familiar del mismo, como por ejemplo una grave afectación de la salud o la integridad física de un familiar cercano –hijo, hija, padre, madre, hermano, cónyuge o compañero–, el secuestro o la desaparición del mismo, una afectación seria de la vivienda del trabajador o de su familia por caso fortuito o fuerza mayor, como incendio, inundación o terremoto, para citar algunos ejemplos. Todas estas situaciones, u otras similares, pueden comprometer la vigencia de derechos fundamentales de los afectados, o irrogarles un grave dolor moral, y los obligan a atender prioritariamente la situación o la emergencia personal o familiar, por lo cual no están en condiciones de continuar la relación laboral prestando su servicio personal, existiendo un imperativo de rango constitucional para suspender el contrato de trabajo”.

(Negrillas y Cursivas fuera del texto).

En dicha sentencia la Corte Constitucional estableció el alcance de la licencia por grave calamidad doméstica, expresando que la misma podría ser remunerada o no, y que se daría de acuerdo al número de días que pactasen el trabajador y el empleador teniendo como base el principio de razonabilidad; puesto que la misma no puede establecerse sin límites para el trabajador, en detrimento de los derechos fundamentales del empleador, como tampoco puede ser restrictiva para el trabajador o en abuso de la facultad de subordinación que ostenta el empleador.

Queda claro con lo anterior que dicha licencia según interpretación de la Corte quedó sometida a la buena fe del empleador, quien en uso de sus facultades puede otorgarla o no, dejando al arbitrio del empleador la concesión de dicha licencia o no, así como de su remuneración, colocando en una situación de desventaja al trabajador.

La Corte Constitucional en Sentencia C-930 de 2009, mencionada anteriormente ha manifestado que “...aun cuando la ley otorga al empleador la facultad de ejercer poder de subordinación sobre sus empleados, esta potestad no es absoluta fijando como límites la dignidad humana, el núcleo esencial de los derechos de los trabajadores, el pacto en el contrato individual de trabajo y demás estipulaciones convencionales, además de ‘las normas y principios generales que rigen las relaciones laborales’”.

Actualmente, en el país se tiene como costumbre conceder la licencia por grave calamidad doméstica para casos en los cuales el trabajador tiene un hijo o familiar enfermo por el término máximo de 3 días hábiles remunerados en cada mes. Pero también es cierto que la costumbre de otorgar la misma se da en casos diferentes al caso fortuito y la fuerza mayor, como puede ser el permiso para un viaje o para atender asuntos personales del trabajador; lo cual se encuentra dentro de los términos del principio de razonabilidad, mas no exalta necesariamente el interés superior de un menor en que pueda estar atravesando una enfermedad grave o un accidente.

Por lo cual, a través de esta iniciativa lo que se busca es conceder una licencia remunerada para el cuidado de la niñez, limitándola para aquellos padres que tengan un hijo menor de 12 años que padezca una enfermedad grave, terminal o haya sufrido un accidente.

En la Sentencia T-113 de 2015 M. P. Mauricio Cuervo González, vemos el ejemplo de una madre que necesitó en varias ocasiones de una licencia por grave calamidad doméstica, por tener un hijo que había

sufrido un infarto cerebral debido a la trombosis de una arteria, quien luego de estar hospitalizado por un tiempo, y dado de alta para que continuara con los respectivos cuidados en casa, y a pesar de tener un certificado médico emitido por el médico especialista tratante del menor, tuvo que recurrir en diferentes ocasiones a la tramitación de la licencia por grave calamidad doméstica, la cual solo se le otorgaba cada mes por 3 días, por lo que tuvo que interponer acción de tutela para que se le concedieran los permisos cada vez que fuera necesario, teniendo en cuenta que era una madre cabeza de familia.

En dicho fallo la Corte Constitucional amparó los derechos de la madre cabeza de hogar, por ser la persona apta para cuidar al menor; pero lo hizo bajo la condición de que existiera una certificación médica cada vez que fuera necesario el acompañamiento y cuidado de su menor hijo; demostrando de esta forma la importancia de la presencia del padre o de la madre de un menor enfermo en el transcurso de una incapacidad médica.

La Corte fue clara al manifestar que dicho permiso era necesario que se otorgara al padre o madre de familia para el acompañamiento a citas médicas, exámenes, terapias, seguimiento y control requeridas por el menor hasta su recuperación, siempre y cuando existiera orden médica expedida al respecto por el médico tratante, ya que de esta manera se garantiza también el derecho fundamental a la salud de los menores.

Casos como el anteriormente descrito, demuestran la necesidad de que en el país haya normatividad específica en el tema, ya que, al crearse la licencia remunerada para el cuidado de la niñez, más que otorgársele beneficios al padre trabajador, se están garantizando y protegiendo el interés superior de los menores considerados pacientes de enfermedades graves, en etapa terminal o haya sufrido un accidente grave. En este sentido la Corte Constitucional en Sentencia T-209 de 2013, M. P. Jorge Iván Palacio, manifestó:

“El concepto de salud no se limita al estar exento de padecimientos físicos. La acepción que mejor recoge el ideario constitucional es aquella plasmada en el preámbulo de la constitución de la Organización Mundial de la Salud (OMS), y acogida desde un comienzo por esta corporación, según la cual: ‘La salud es un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades’.

En armonía con lo anterior, la jurisprudencia constitucional se ha esforzado en superar aquella noción que se restringe a la mera supervivencia biológica y ha conminado, por el contrario, a la búsqueda de los niveles más altos posibles de salud física y psíquica, necesarios para que la persona se desempeñe apropiadamente ‘como individuo, en familia y en sociedad...’.

Y para el caso particular sobre el derecho a la salud de los menores de edad manifestó:

“El derecho a la salud en el caso de los menores de edad goza además de una particularidad que realza su prevalencia en el ordenamiento constitucional interno. Este tribunal ha reconocido en abundante jurisprudencia que el derecho a la salud de las niñas y niños tiene el carácter fundamental por la consagración expresa que en este sentido hace el artículo 44 de la Carta”.

V. Proposición

En vista de la necesidad de esta iniciativa y de la concesión otorgada por la Corte Constitucional a los padres de un menor con enfermedad grave, terminal o en caso de accidente grave, como lo sugiere la iniciativa, nos permitimos presentar la modificación al articulado del proyecto de ley, a fin de que con base en el

principio de razonabilidad que debe regir a las licencias remuneradas, se tenga como límite para estos casos, la grave enfermedad del menor y el número de días remunerados al año que se pueden otorgar al padre o madre de familia que presta el acompañamiento al menor, teniendo preferencia aquellos casos en donde el padre o la madre sean jefes de hogar o cabeza de familia; pero sin detrimento a que se otorguen otras licencias o permisos de los que pueda hacer uso el padre o la madre trabajador a fin de brindar asistencia al menor enfermo.

ARTICULADO PROYECTO DE LEY NÚMERO 057	ARTICULADO QUE PROPONEN LOS PONENTES	OBSERVACIONES
<i>“Por medio de la cual se protege el cuidado de la niñez” –Ley Isaac–</i>	<i>“Por medio de la cual se protege el cuidado de la niñez” –Ley Isaac–</i>	<u>IGUAL</u>
Artículo 1°. Ámbito de aplicación. La presente ley es de orden público y de carácter irrenunciable, y aplica para la protección del cuidado de los niños y niñas. Parágrafo. La presente ley se aplica en el sector público y privado.	Artículo 1°. Ámbito de aplicación. La presente ley es de orden público y de carácter irrenunciable, y aplica para la protección del cuidado de los menores de 12 años. Parágrafo. La presente ley se aplica en el sector público y privado.	Se mantiene, salvo algunas modificaciones de forma, a fin de otorgarles el mismo beneficio de la licencia a empleados públicos y del sector privado.
Artículo 2°. Objeto. La presente ley tiene como objeto proteger los derechos de los niños y niñas por su especial cuidado, permitiéndole a quien tenga su custodia el reconocimiento de licencia remunerada para acompañarlo en casos de incapacidad médica, entre otros beneficios y conforme lo establece la presente ley.	Artículo 2°. Objeto. La presente ley tiene como objeto proteger los derechos de los niños y niñas por su especial cuidado, permitiéndole al padre o madre, o a quien tenga su custodia el reconocimiento de una licencia remunerada para acompañarlo en casos de incapacidad médica.	Se mantiene, salvo algunas modificaciones de forma.
Artículo 3°. Principios rectores. Los principios que orientan la presente ley son: 1. Principio del interés superior del niño: La protección del cuidado de los niños y niñas es especial con carácter prevalente y fundamental. Por tal razón las autoridades públicas y privadas, en el ejercicio de sus competencias, deben proceder conforme a dicho principio; haciendo prevalecer en todo caso el deber de cuidado; asistencia y protección a la población infantil; en procura de garantizar su desarrollo físico; mental; moral; espiritual y social; así como sus condiciones de dignidad. 2. Principio de aplicación e interpretación favorable: En caso de duda, prevalecerá la aplicación e interpretación más favorable para la efectividad del cuidado de los niños y niñas.	<u>ELIMINADO</u>	Se suprime este artículo por cuanto los principios sugeridos ya se encuentran vigentes en nuestro ordenamiento jurídico. *** POR LO ANTERIOR SE CORRE LA NUMERACIÓN.

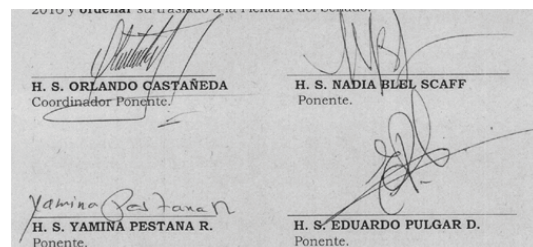
ARTICULADO PROYECTO DE LEY NÚMERO 057	ARTICULADO QUE PROPONEN LOS PONENTES	OBSERVACIONES																							
<p>Artículo 4º.—Licencia para el cuidado de la niñez. La licencia para el cuidado de la niñez es una licencia remunerada otorgada a los trabajadores padres y en especial a los padres cabeza de hogar o a quien detente la custodia de un niño o niña que necesite acompañamiento o asistencia en los eventos en que la salud del niño o niña lo requiera. La licencia remunerada se otorgará cualquiera sea la modalidad de contratación o de vinculación laboral. El tiempo podrá ser distribuido según el requerimiento médico, el cual podrá ser utilizado en jornadas completas o parciales cuando: 1. El niño o niña padezca enfermedad en fase terminal. 2. El niño o niña padezca enfermedad común o grave. 3. El niño o niña haya sufrido accidente grave.</p> <p>Parágrafo 1º. La licencia remunerada descrita en el presente artículo será así:</p> <table border="1" data-bbox="272 835 495 1045"> <thead> <tr> <th>LEDA</th> <th>CAUSA</th> <th>TÉRMINO DE LICENCIA</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Comunera (Ley)</td> <td>Enfermedad común que requiere hospitalización</td> <td>Hasta ocho (8) días hábiles en el año calendario.</td> </tr> <tr> <td>Comunera (Ley)</td> <td>Accidente grave que no requiere hospitalización</td> <td>Hasta tres (3) días hábiles en el año calendario.</td> </tr> <tr> <td>Comunera (Ley)</td> <td>Enfermedad grave que requiere hospitalización</td> <td>Hasta veinte (20) días hábiles en el año calendario.</td> </tr> <tr> <td>Comunera (Ley)</td> <td>Accidente grave que requiere hospitalización</td> <td>Hasta cinco (5) días hábiles en el año calendario.</td> </tr> </tbody> </table> <p>Parágrafo 2º. Las definiciones y diagnósticos médicos como enfermedad en fase terminal, enfermedad grave, accidente grave y discapacidad quedarán sujetas al criterio del médico tratante de la respectiva entidad prestadora del servicio de salud, o la que haga sus veces, a la cual se encuentre el niño o niña afiliado. El pago de la licencia remunerada para el cuidado de la niñez se hará de acuerdo a la legislación vigente contemplada para el pago de incapacidad por enfermedad no profesional.</p> <p>Parágrafo 3º. Cada día de la licencia de que trata el presente artículo solo podrá ser reconocido a uno de los padres o al padre cabeza de hogar, o a una de las personas que detente la custodia del niño o niña. Lo anterior, sin perjuicio de que puedan alternarse padre, madre o custodio del cuidado del niño o niña.</p>	LEDA	CAUSA	TÉRMINO DE LICENCIA	Comunera (Ley)	Enfermedad común que requiere hospitalización	Hasta ocho (8) días hábiles en el año calendario.	Comunera (Ley)	Accidente grave que no requiere hospitalización	Hasta tres (3) días hábiles en el año calendario.	Comunera (Ley)	Enfermedad grave que requiere hospitalización	Hasta veinte (20) días hábiles en el año calendario.	Comunera (Ley)	Accidente grave que requiere hospitalización	Hasta cinco (5) días hábiles en el año calendario.	<p>Artículo 3º. Licencia para el cuidado de la niñez. La licencia para el cuidado de la niñez es una licencia remunerada otorgada al padre o madre trabajador, o a quien detente la custodia de un menor de 12 años que requiera acompañamiento en casos de incapacidad médica, siempre y cuando obre orden médica donde se fije de manera expresa el tiempo de duración y conste la necesidad de acompañamiento permanente del padre, madre, o custodio del menor.</p> <p>Parágrafo 1º. La licencia remunerada descrita en el presente artículo será así:</p> <table border="1" data-bbox="503 835 673 1045"> <thead> <tr> <th>CAUSA</th> <th>TÉRMINO DE LALICENCIA</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Enfermedad grave</td> <td>Hasta 8 días hábiles en el año calendario.</td> </tr> <tr> <td>Accidente grave</td> <td>Hasta 3 días hábiles en el año calendario.</td> </tr> <tr> <td>Enfermedad en fase terminal</td> <td>Hasta 20 días hábiles en el año calendario.</td> </tr> </tbody> </table> <p>Parágrafo 2º. Las definiciones y diagnósticos médicos como enfermedad en fase terminal, enfermedad grave, y accidente grave, quedarán sujetas al criterio del médico tratante de la respectiva entidad prestadora del servicio de salud, o la que haga sus veces, a la cual se encuentre el niño o niña afiliado. El pago de la licencia remunerada para el cuidado de la niñez se hará de acuerdo a la legislación vigente contemplada para el pago de incapacidad por enfermedad común.</p>	CAUSA	TÉRMINO DE LALICENCIA	Enfermedad grave	Hasta 8 días hábiles en el año calendario.	Accidente grave	Hasta 3 días hábiles en el año calendario.	Enfermedad en fase terminal	Hasta 20 días hábiles en el año calendario.	<p>Se mantiene, salvo algunas modificaciones de forma, que busca hacer más comprensible el texto, entre esas el término menores de 12 años en lugar de niños, niñas, y el término padres cabeza de hogar, el cual se sobreentiende.</p> <p>Se establece solo para menores de 12 años de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 3º del Código de Infancia y Adolescencia.</p> <p>En el parágrafo 2º se elimina el término discapacidad por cuanto no mantiene la unidad de materia con el objetivo de la presente iniciativa.</p> <p>SE ELIMINA EL PARÁGRAFO 3º por cuanto queda claro en el texto del artículo 3º que el beneficio de la licencia solo será otorgado a uno de los padres, al padre cabeza de familia, o a quien detente la custodia del menor.</p>
LEDA	CAUSA	TÉRMINO DE LICENCIA																							
Comunera (Ley)	Enfermedad común que requiere hospitalización	Hasta ocho (8) días hábiles en el año calendario.																							
Comunera (Ley)	Accidente grave que no requiere hospitalización	Hasta tres (3) días hábiles en el año calendario.																							
Comunera (Ley)	Enfermedad grave que requiere hospitalización	Hasta veinte (20) días hábiles en el año calendario.																							
Comunera (Ley)	Accidente grave que requiere hospitalización	Hasta cinco (5) días hábiles en el año calendario.																							
CAUSA	TÉRMINO DE LALICENCIA																								
Enfermedad grave	Hasta 8 días hábiles en el año calendario.																								
Accidente grave	Hasta 3 días hábiles en el año calendario.																								
Enfermedad en fase terminal	Hasta 20 días hábiles en el año calendario.																								
<p>Artículo 5º.—Adiciónese el artículo 57 del Código Sustantivo del Trabajo con el siguiente numeral: 12. Conceder de forma oportuna la licencia para el cuidado de la niñez.</p>	<p>Artículo 4º. Adiciónese el artículo 57 del Código Sustantivo del Trabajo con el siguiente numeral: 12. Conceder de forma oportuna la licencia para el cuidado de la niñez.</p>	<p><u>IGUAL</u></p>																							
<p>Artículo 6º.—Horarios flexibles. Quien detente la custodia de un niño o niña entre cero (0) y seis (6) años de edad tendrá derecho a la modificación de sus horarios laborales, siempre que se cumpla con el número total de horas correspondientes a la jornada laboral.</p>	<p>ELIMINADO</p>	<p>Se mantiene lo establecido en el artículo 51 de la Ley 789 de 2002, el cual modificó el artículo 161 del CST.</p>																							

ARTICULADO PROYECTO DE LEY NÚMERO 057	ARTICULADO QUE PROPONEN LOS PONENTES	OBSERVACIONES
<p>Artículo 7º.—Prueba de la incapacidad. Las licencias remuneradas descritas en el artículo 4º de la presente ley deberán coincidir con los días de incapacidad médica del menor, lo cual se acreditará exclusivamente mediante incapacidad médica otorgada por el profesional en medicina que tenga a su cargo la atención médica del niño o niña.</p> <p>Parágrafo.—En caso de incapacidad médica igual o mayor a nueve (09) días, esta deberá ser expedida por un profesional especializado de la entidad prestadora de salud, o la que haga sus veces que tenga a su cargo la atención del niño o niña.</p>	<p>Artículo 5º.—Prueba de la incapacidad. Las licencias remuneradas descritas en el artículo 3º de la presente ley deberán coincidir con los días de incapacidad médica del menor, lo cual se acreditará exclusivamente mediante incapacidad médica otorgada por el profesional en medicina que tenga a su cargo la atención médica del menor de 12 años</p>	<p>Se mantiene, salvo algunas modificaciones de forma, que busca hacer más comprensible el texto.</p> <p>SE ELIMINA EL PARÁGRAFO por cuanto en el artículo 3º del articulado propuesto de los ponentes se establece claramente el requisito de la orden médica para la certificación de la licencia de acuerdo a lo establecido en la Sentencia T-113 de 2015.</p>
<p>Artículo 8º.—Prohibiciones. Las licencias de que trata la presente ley no pueden ser:</p> <p>1. Consideradas como licencias no remuneradas, ni incompatibles con otros permisos o licencias a que tenga derecho el empleado.</p> <p>2. Negadas por el empleador, siempre y cuando se acredite la certificación del médico tratante de la respectiva entidad prestadora de servicios de salud.</p> <p>3. Consideradas como causal de terminación del contrato laboral o la terminación del vínculo legal y reglamentario.</p> <p>Artículo 9º.—Estabilidad laboral reforzada. En ningún caso, quien detente la custodia de un niño o niña puede ser despedido por motivo de las licencias y beneficios establecidos en la presente ley. Se presume que la terminación del contrato laboral o de la vinculación legal y reglamentaria se efectuó por este motivo, cuando tiene lugar dentro del término de protección laboral reforzada.</p> <p>Parágrafo 1º.—Para las licencias cuya causa sea por enfermedad en fase terminal, enfermedad o accidente grave, el término de protección laboral reforzada corresponde al tiempo de la última incapacidad médica del niño o niña más 6 meses.</p> <p>Parágrafo 2º.—Para las licencias cuya causa sea enfermedad común que requiera hospitalización o accidente grave que no requiera hospitalización el término de protección laboral reforzada corresponde al tiempo de la última incapacidad médica del niño o niña más 2 meses.</p>	<p>Artículo 6º.—Prohibiciones. La licencia de que trata la presente ley no puede ser:</p> <p>1. Considerada como licencia no remunerada, ni incompatible con otros permisos o licencias a que tenga derecho el empleado.</p> <p>2. Negada por el empleador, siempre y cuando se acredite la certificación del médico tratante de la respectiva entidad prestadora de servicios de salud.</p> <p>3. Considerada como causal de terminación del contrato laboral o la terminación del vínculo legal y reglamentario.</p>	<p>Se mantiene, salvo algunas modificaciones de forma, que busca hacer más comprensible el texto. Se corrige el término las licencias por "la licencia".</p> <p>Teniendo en cuenta la Sentencia C-470 de 1997, "el principio de estabilidad laboral reforzada tiene como objeto garantizar el derecho al trabajo de aquellas personas que por su condición se encuentran en estado de vulnerabilidad manifiesta." Este principio se encuentra consagrado en el artículo 53 superior, y se ha desarrollado jurisprudencialmente en protección de las mujeres embarazadas, y las personas en condición de discapacidad. De otro lado, la Corte ha manifestado, además, que todos los trabajadores gozan de estabilidad laboral reforzada por cuanto ninguno puede ser despedido sin justa causa, salvo que se le paguen las indemnizaciones laborales a que haya lugar. Por lo cual, en aras de no causar trabas innecesarias a trámite del proyecto de ley, se decidió por parte de los ponentes NO incluir este artículo.</p>
	<p>ELIMINADO</p>	

ARTICULADO PROYECTO DE LEY NÚMERO 057	ARTICULADO QUE PROPONEN LOS PONENTES	OBSERVACIONES
Artículo 10. Sanciones por incumplimiento del empleador. El incumplimiento por parte del empleador de las disposiciones contenidas en la presente ley será sancionado por el Ministerio de Trabajo o quien haga sus veces con multas de cinco (5) y hasta (30) treinta salarios mínimos legales mensuales vigentes según la gravedad de la infracción y mientras esta subsista, con destino al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar para la atención a la violencia sexual en niños y niñas menores de catorce (14) años.	ELIMINADO	De acuerdo con lo establecido en el artículo 7º de la Ley 1610 de 2013, el cual modificó el numeral 2, del artículo 486 del CST, y al artículo 485 ibídem, el Ministerio de Trabajo está facultado para imponer sanciones administrativas y multar entre 1 y 5.000 smmv a las empresas que incumplan con la normatividad laboral, las cuales van con cargo al Sena, por lo que incluir otro tipo de sanción dentro de las ya establecidas resulta redundante.
Artículo 11. Sanciones por falsedad en la documentación. Será penalizado según lo estipulado en el Código Penal Colombiano, quien falsifique cualquier documento requerido para obtener la licencia descrita en la presente ley. Parágrafo. Se constituye en causal de terminación con justa causa del contrato de trabajo cuando el empleado no ostente la custodia del niño o niña y disfrute cualquier beneficio descrito en la presente ley.	ELIMINADO	Dicho artículo se torna innecesario por cuanto el objeto del mismo se circunscribe a permitir al Código Penal el tratamiento de aquellas conductas o hechos que puedan encajar dentro del delito de falsedad documental, el cual se encuentra taxativamente en los artículos 287 y 289 C. P. De igual manera, lo establecido en el parágrafo propuesto se encuentra estipulado dentro de las causales de despido justificado establecidas en el artículo 61 del CST. Por lo anterior, los ponentes consideraron innecesario la inclusión de este artículo y su parágrafo.
Artículo 12. Reglamentación. El Gobierno nacional a través del Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Trabajo reglamentarán la materia, en especial, lo establecido en el parágrafo 3º del artículo 4º.	Artículo 7. Reglamentación. El Gobierno nacional a través del Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Trabajo reglamentarán la presente ley en el término de 6 meses.	Se mantiene, salvo algunas modificaciones de forma, que busca hacer más comprensible el texto, puesto que establecía reglamentar toda la ley, a la vez que hacía especial énfasis en el parágrafo 3º del artículo 4º, el cual fue eliminado en esta ponencia. Se estableció el término de 6 meses a fin de que la reglamentación sea concreta.

ARTICULADO PROYECTO DE LEY NÚMERO 057	ARTICULADO QUE PROPONEN LOS PONENTES	OBSERVACIONES
Artículo 13. Artículo transitorio. Hasta que la presente ley sea reglamentada, para acceder a los derechos descritos en el artículo 4º, bastará con presentar ante el empleador la prueba de incapacidad médica y copia del registro civil de nacimiento del niño o niña. Parágrafo. Para quien detente la custodia de un niño o niña y no sea padre o madre del menor deberá presentar igualmente ante el empleador documento público que certifique su condición.	ELIMINADO	Se elimina por cuanto el mismo permite la entrada en vigencia de la ley sin que sea reglamentada por parte del Gobierno Nacional, creando la posibilidad de permitir situaciones jurídicas no estables.
Artículo 14. Modifíquese el artículo 60 del Decreto 1950 de 1973, el cual quedará así: Artículo 60. Un empleado se encuentra en licencia cuando transitoriamente se separa del ejercicio de su cargo, por solicitud propia, por enfermedad, maternidad o para hacer uso de la licencia del cuidado de la niñez.	Artículo 8º. Modifíquese el artículo 60 del Decreto número 1950 de 1973, el cual quedará así: Artículo 60. Un empleado se encuentra en licencia cuando transitoriamente se separa del ejercicio de su cargo, por enfermedad, maternidad o para hacer uso de la licencia del cuidado de la niñez.	IGUAL
Artículo 15. Vigencia y derogatoria. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	Artículo 9º. Vigencia y derogatoria. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	IGUAL

Con fundamento en las razones de inconveniencia expuestas, me permito rendir **Ponencia Positiva** y en consecuencia solicitarle a la Comisión Séptima del Senado de la República **aprobar en primer debate** el Proyecto de ley número 57 de 2016 y **ordenar** su traslado a la Plenaria del Senado.



ARTICULADO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE SENADO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 57 DE 2016 SENADO

por medio de la cual se protege el cuidado de la niñez –Ley Isaac–.

Artículo 1º. Ámbito de aplicación. La presente ley es de orden público y de carácter irrenunciable, y aplica para la protección del cuidado de los menores de 12 años.

Parágrafo. La presente ley se aplica en el sector público y privado.

Artículo 2º. Objeto. La presente ley tiene como objeto proteger los derechos de los niños y niñas por su especial cuidado, permitiéndole al padre o madre, o a quien tenga su custodia el reconocimiento de una licencia remunerada para acompañarlo en casos de incapacidad médica.

Artículo 3º. Licencia para el cuidado de la niñez. La licencia para el cuidado de la niñez es una licencia remunerada otorgada al padre o madre trabajador, o a quien detente la custodia de un menor de 12 años que requiera acompañamiento en casos de incapacidad médica, siempre y cuando obre orden médica donde se fije de manera expresa el tiempo de duración y conste la necesidad de acompañamiento permanente del padre, madre, o custodio del menor.

Parágrafo 1º. La licencia remunerada descrita en el presente artículo será así:

CAUSA	TÉRMINO DE LA LICENCIA
Enfermedad grave Accidente grave	Hasta 8 días hábiles en el año calendario.
Enfermedad en fase terminal	Hasta 20 días hábiles en el año calendario.

Parágrafo 2º. Las definiciones y diagnósticos médicos como enfermedad en fase terminal, enfermedad grave, y accidente grave, quedarán sujetas al criterio del médico tratante de la respectiva entidad prestadora del servicio de salud, o la que haga sus veces, a la cual se encuentre el niño o niña afiliado. El pago de la licencia remunerada para el cuidado de la niñez se hará de acuerdo a la legislación vigente contemplada para el pago de incapacidad por enfermedad común.

Artículo 4º. Adiciónese el artículo 57 del Código Sustantivo del Trabajo con el siguiente numeral: 12. Conceder de forma oportuna la licencia para el cuidado de la niñez.

Artículo 5º. Prueba de la incapacidad. Las licencias remuneradas descritas en el artículo 3º de la presente ley deberán coincidir con los días de incapacidad médica del menor, lo cual se acreditará exclusivamente mediante incapacidad médica otorgada por el profesional en medicina que tenga a su cargo la atención médica del menor de 12 años.

Artículo 6º. Prohibiciones. La licencia de que trata la presente ley no puede ser:

1. Considerada como licencia no remunerada, ni incompatible con otros permisos o licencias a que tenga derecho el empleado.
2. Negada por el empleador, siempre y cuando se acredite la certificación del médico tratante de la respectiva entidad prestadora de servicios de salud.
3. Considerada como causal de terminación del contrato laboral o la terminación del vínculo legal y reglamentario.

Artículo 7º. Reglamentación. El Gobierno nacional a través del Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Trabajo reglamentarán la presente ley en el término de 6 meses.

Artículo 8º. Modifíquese el artículo 60 del Decreto número 1950 de 1973, el cual quedará así:

Artículo 60. Un empleado se encuentra en licencia cuando transitoriamente se separa del ejercicio de su cargo, por solicitud propia, por enfermedad, maternidad o para hacer uso de la licencia del cuidado de la niñez.

Artículo 9º. Vigencia y derogatoria. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

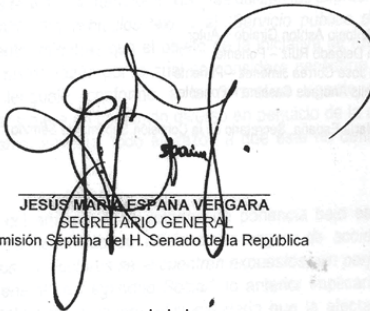
COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE
LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los cuatro (4) días del mes de octubre del año dos mil dieciséis (2016)

En la presente fecha se autoriza la publicación en la **Gaceta del Congreso de la República**, el siguiente informe de ponencia para primer debate.

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5º del artículo 2º de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,



JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA
SECRETARIO GENERAL
Comisión Séptima del H. Senado de la República

* * *

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER
DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 59
DE 2016 SENADO**

por la cual se toman medidas, a fin de garantizar la efectiva prestación del servicio de salud oncopediátrica a los menores de 18 años en procura de la prelación de sus derechos fundamentales.

Bogotá, D. C., septiembre de 2016

Doctor

ÉDINSON DELGADO RUIZ

Presidente Comisión Séptima Constitucional
Permanente

Senado de la República

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 59 de 2016 Senado, por la cual se toman medidas, a fin de garantizar la efectiva prestación del servicio de salud oncopediátrica a los menores de 18 años en procura de la prelación de sus derechos fundamentales.

Honorables Senadores de la República:

Tras la designación que realizó la honorable Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, y según lo establecido en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, sometemos a consideración de los honorables Senadores el informe de ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 59 de 2016 Senado “*Por la cual se toman medidas, a fin de garantizar la efectiva prestación del servicio de salud oncopediátrica a los menores de 18 años en procura de la prelación de sus derechos fundamentales*”.

I. Trámite de la iniciativa

La presente iniciativa fue radicada el pasado 28 de julio de 2016 por los honorables Senadores de la Bancada del Centro Democrático: Álvaro Uribe Vélez,

Orlando Castañeda Serrano, Fernando Araújo, Ernesto Macías, Paloma Valencia, María del Rosario Guerra, Carlos Felipe Mejía Mejía, y Honorio Henríquez Pinedo.

Le correspondió el número 59 de 2016 en el Senado y se publicó en la *Gaceta del Congreso* número 566 de 2016. Y por disposición de la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, fuimos designados para rendir informe de ponencia en primer debate ante esta célula legislativa, los Senadores Sofía Gaviria Correa, Yamina Pestana Rojas, Álvaro Uribe Vélez, Orlando Castañeda Serrano, y Honorio Henríquez Pinedo como coordinador.

II. Objeto

El presente proyecto de ley, de acuerdo con su artículo 1º, tiene por objeto establecer medidas puntuales e inmediatas que hagan efectivo el derecho fundamental a la salud reconocido en la Constitución Política y en la Ley Estatutaria 1751 de 2015, para que a los menores de 18 años con cáncer o con presunción de esta enfermedad, se les garantice el acceso a los servicios asistenciales de salud oncopediátrica.

III. Contenido de la iniciativa

El presente proyecto de ley, además del título, cuenta con cuatro (4) artículos, entre ellos el de la vigencia.

Su **artículo 1º** corresponde al objeto del proyecto de ley, el cual busca establecer medidas puntuales e inmediatas que hagan efectivo el derecho fundamental a la salud reconocido en la Constitución Política y en la Ley Estatutaria 1751 de 2015, para que a los menores de 18 años con cáncer o con presunción de esta enfermedad se les garantice el acceso a los servicios asistenciales de salud oncopediátrica.

El **artículo 2º** regula el retiro de la licencia de funcionamiento o de habilitación por calificación deficiente en la evaluación de indicadores del goce efectivo, a los prestadores y aseguradores que ofrecen servicios sin capacidad, siempre y cuando se registre ante la Superintendencia Nacional de Salud que estos tienen los más bajos índices de accesibilidad, disponibilidad, aceptabilidad y calidad del servicio de salud de oncopediátrica por lo menos en un año.

El **artículo 3º** consagra la prelación en el giro directo a la red prestadora de servicios de salud de menores con patologías de cáncer o relacionadas con esta, a cargo del Ministerio de Hacienda, teniendo como condición previa la debida auditoría de las cuentas para garantizar el recibo del pago por las prestaciones necesarias y oportunas, que a su vez, facilitarán el acceso al servicio de la población a la que se refiere este proyecto de ley y aliviarán la situación de los prestadores.

Y el **artículo 4º** señala que esta iniciativa regirá a partir de la fecha de su promulgación, modifica las disposiciones a las que se refiere expresamente y las que sean contrarias de manera expresa o tácita.

IV. Aspectos generales

Según la exposición de motivos de este proyecto de ley en “*el 2014 el Sistema de Salud atendió alrededor de 20.707¹ menores con cáncer, tendencia que se ha mantenido en el país desde el año 2009 a la fecha, y*

demonstró la importancia de priorizarles la prestación del servicio de salud. Se ha estimado que cada año en Colombia se presentan alrededor de 2.200 casos nuevos de cáncer pediátrico, y según el Sivigila 2015 esta enfermedad está presentando un aumento de entre el 0,5% al 1% por año.

Muchos de estos menores con cáncer luchan diariamente para que se les presten de manera oportuna y eficiente los servicios de salud, ya que son muchas las barreras de acceso que deben derribar para poder conseguir que se les garanticen los tratamientos, medicamentos, citas médicas con especialistas, exámenes diagnósticos, entre otras solicitudes. Estas barreras administrativas en la mayoría de los casos se traducen en la interrupción, falta de continuidad y abandonos de los tratamientos.

Según el Observatorio Interinstitucional de Cáncer Infantil, en 2011 el 93% de las familias de niños con diagnóstico de cáncer tuvo que recurrir a la acción de tutela para garantizarles el derecho a la salud, y por ende el derecho a la vida, convirtiéndose esta en el mecanismo más utilizado para superar las barreras administrativas.

Entre los años 2013 y 2014, según datos de la Defensoría del Pueblo², se presentaron 2.184 acciones de tutela por parte de los menores con cáncer, discriminadas de la siguiente manera:

1. Número de solicitudes de tutelas para niños menores de 18 años diagnosticados con cáncer en las que se solicitan tratamientos:

AÑO	POS CONTRIBUTIVO	POS SUBSIDIADO
2013	373	635
2014	262	0

2. Número de solicitudes de tutelas para niños menores de 18 años diagnosticados con cáncer en las que se solicitan medicamentos:

AÑO	RÉGIMEN CONTRIBUTIVO	RÉGIMEN SUBSIDIADO
2013	0	718
2014	32	217

3. Número de solicitudes de tutelas para niños menores de 18 años diagnosticados con cáncer en las que se solicitan citas con especialistas:

AÑO	POS CONTRIBUTIVO	POS SUBSIDIADO
2013	141	282
2014	0	220

4. Número de solicitudes de tutelas para niños menores de 18 años diagnosticados con cáncer en las que solicitan exámenes e imágenes diagnósticas:

AÑO	NO POS SUBSIDIADO	POS SUBSIDIADO
2013	102	479
2014	0	129

Lo anterior deja entrever la necesidad de tomar medidas que permitan superar estas deficiencias, en especial debido a que las IPS se han justificado ante la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República en las diferentes audiencias sobre la Proposición número 2 de 2015, y han denunciado ante

1 www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/ED/GC/CI/Situacion-Cancer-infantil-colombia-sept-2015.pdf.

2 Respuesta a solicitud de información, Radicado 201500841459. Defensoría del Pueblo al Senador Orlando Castañeda.

los medios de comunicación que la falta de pago de las cuentas por parte de las entidades prestadoras de salud y de las administradoras de planes de beneficios, se ha traducido en una dificultad para prestar los servicios de salud a la comunidad en general.

Para el caso de los menores con cáncer, es necesario tomar medidas que garanticen la prestación de los servicios en salud, ya que la falta de atención médica en el 60% de los casos se traduce en muerte. Se estima que cada año se presentan alrededor de 550 muertes en menores de 18 años a causa del cáncer, siendo esta la segunda causa de mortalidad infantil en el país. Según el DANE, solamente en el año 2015 se presentaron 518³ muertes en menores de 14 años por esta enfermedad.

También hemos podido establecer que existe una gran desigualdad en la atención de los menores según el régimen de salud al que pertenecen. Es así como se ha demostrado que los porcentajes de sobrevivencia de cinco niños en esta población varían de la siguiente manera⁴:

Régimen de salud ⁴	Porcentaje
Medicina Prepagada	82
Plan Obligatorio de Salud Contributivo y otros regímenes excepcionales	63
Plan Obligatorio de Salud Subsidiado	45
Población pobre no asegurada	28

En distintos lugares del país hemos conocido denuncias por la falta de prestación de servicios de salud a los menores con cáncer; por ejemplo, en Cali (Valle del Cauca), el Hospital Universitario del Valle⁵ a través de su Unidad de Pediatría solía atender a diario un promedio de 500 niños con enfermedades graves, entre ellas el cáncer. Hoy en día, debido a la crisis en el sistema de salud, está atendiendo menos de 10 niños al día, y solo para patologías menores, y en el caso particular de la Unidad de Hemato-oncología Pediátrica del hospital, se están atendiendo en promedio tres menores con cáncer, cuando se tiene capacidad para 22 menores. En septiembre del año 2015, una tutela fallada por el Tribunal Superior de Cali permitió la atención de por lo menos unos 50 niños con cáncer para no permitir el embargo de los recursos en salud del Hospital Universitario.

Esta misma situación se repite en Bucaramanga (Santander), donde en octubre del año pasado 50 madres de niños con cáncer⁶ denunciaron que no se les prestaban los servicios oncopediátricos a los menores en la Clínica Materno Infantil San Luis, porque Saludcoop EPS adeuda más de dos mil millones de pesos. Otro ejemplo que muestra la dura realidad sobre esta problemática fue el caso de un menor con cáncer de pulmón en Neiva (Huila), quien en el mes de abril del

año en curso tuvo que hacer huelga con sus padres para que se le autorizara un procedimiento médico.

Estas son solo algunas de las razones que nos motivaron a realizar el presente proyecto de ley, considerando que las medidas propuestas pueden ayudar en gran medida a la población infantil con cáncer en el país y se les garantiza el derecho a la salud como el interés superior que debe tener”.

V. Fundamentos jurídicos

La Constitución Política establece en su artículo 44 que “Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.

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. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores.

Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás”.

De acuerdo con el artículo 150 constitucional, el Congreso de la República está facultado para hacer las leyes.

La Ley Estatutaria 1751 de 2015, “por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones”, establece en el literal f) del artículo 6° la prevalencia de derechos para niños y adolescentes como uno de los elementos y principios del derecho fundamental a la salud, y el artículo 11 consagra que los niños y adolescentes son sujetos de especial protección entre las “mujeres en estado de embarazo, desplazados, víctimas de violencia y del conflicto armado, la población adulta mayor, personas que sufren de enfermedades huérfanas y personas en condición de discapacidad”, y que su atención en salud no tendrá restricciones administrativas o económicas.

En relación con la iniciativa parlamentaria que se propone, está la Ley 1388 de 2010, “por el derecho a la vida de los niños con cáncer en Colombia”, la cual tiene por objeto según su artículo 1° “Disminuir de manera significativa, la tasa de mortalidad por cáncer en los niños y personas menores de 18 años, a través de la garantía por parte de los actores de la seguridad social en salud, de todos los servicios que requieren para su detección temprana y tratamiento integral, aplicación de protocolos y guías de atención estandarizados y con la infraestructura, dotación, recurso humano y tecnología requerida, en Centros Especializados habilitados para tal fin”.

Sobre las condiciones de habilitación para cumplir con los servicios de aseguramiento y prestación, sobresalen las siguientes normas:

Es de la mayor relevancia resaltar que en el año 2006, por medio del Decreto número 1011, se creó el

3 DANE. Preliminares 2015. Defunciones por grupos de edad y sexo, según departamento, municipio de residencia y grupos de causas de defunción (lista de causas agrupadas 6/67 CIE-10 de OPS).

4 Entrevista a Óscar Ramírez, hematoncólogo pediatra y director de Vigicáncer y de la Fundación Pohema. Cali. <http://www.elespectador.com/noticias/salud/cancer-infantil-colombia-mas-retos-soluciones-articulo-625871>.

5 <http://www.elpais.com.co/elpais/cali/noticias/hay-insumos-basicos-unidad-pediatria-huv>.

6 <http://www.lafm.com.co/nacional/noticias/50-ni%C3%B1os-c%C3%A1ncer-est%C3%A1n-tratamiento-190331>.

Sistema Obligatorio de Garantía de Calidad de la Atención de Salud del Sistema General de Seguridad Social en Salud que crea el Sistema Único de Habilitación (Capítulos I y II del Título III) cuyo objeto fue y ha sido:

“El conjunto de normas, requisitos y procedimientos mediante los cuales se establece, registra, verifica y controla el cumplimiento de las condiciones básicas de capacidad tecnológica y científica, de suficiencia patrimonial y financiera y de capacidad técnico-administrativa, indispensables para la entrada y permanencia en el Sistema, los cuales buscan dar seguridad a los usuarios frente a los potenciales riesgos asociados a la prestación de servicios y son de obligatorio cumplimiento por parte de los Prestadores de Servicios de Salud y las EAPB”.

Lo anterior resalta la importancia de la verificación, tanto en su inicio como en su desarrollo y permanencia, de las condiciones que acrediten la **capacidad científica y tecnológica**, así como las condiciones de capacidad financiera, tanto de prestadores como de aseguradores.

En adelante, el marco normativo para el procedimiento de verificación y control de estándares de calidad para la prestación de los servicios de aseguramiento y de salud, se ha venido complementando. Por su importancia lo referimos así:

– El numeral 3 del artículo 173 de la Ley 100 de 1993 consagra la función que tiene el Ministerio de Salud y de la Protección Social de expedir las normas administrativas de obligatorio cumplimiento para entidades prestadoras de salud, instituciones prestadoras de salud, y direcciones.

– El artículo 56 de la Ley 715 de 2001, sobre la inscripción en el Registro Especial de las Entidades de Salud, refuerza el presente proyecto de ley porque vincula a todos los prestadores de servicios de salud, cualquiera que sea su naturaleza jurídica o nivel de complejidad, para evidenciar ante el Ministerio de Salud y de la Protección Social su capacidad tecnológica y científica, la suficiencia patrimonial y la capacidad técnico-administrativa para la prestación del servicio a su cargo.

– El artículo 2° del Decreto ley 4107 de 2011 establece las funciones del Ministerio de Salud y de la Protección Social que en su mayoría parten de la formulación de políticas, y en su numeral 2 establece que dirige y orienta el sistema de vigilancia en salud pública. En cuanto a las competencias de inspección, vigilancia y control sobre las condiciones de calidad en la prestación de los servicios, estas recaen en la Superintendencia Nacional de Salud según el numeral 10 del artículo 6° del Decreto número 2462 de 2013 que modificó su estructura.

El párrafo del artículo 58 de la Ley 1438 de 2011, modificado por el artículo 118 del Decreto ley 019 de 2012, precisa una condición para las nuevas instituciones prestadoras de salud con el fin que desde el inicio de sus actividades y para contratar servicios de salud deban contar con la verificación de las condiciones de habilitación por autoridad competente, la cual será previa para los servicios de urgencias y servicios de alta complejidad, porque para los otros servicios se permite la operación sin habilitación previa. Por lo tanto, se desprende de esta norma que para los servicios oncológicos se debe contar con la habilitación y verificación

previa por parte del Ministerio de Salud y Protección Social.

La Ley 1733 de 2014, que tiene por objeto reglamentar el derecho que tienen las personas con enfermedades terminales, crónicas, degenerativas e irreversibles, a la atención en cuidados paliativos y a desistir de tratamientos innecesarios, justamente se refiere en su artículo 5° a estos derechos. Y en su artículo 7° regula el talento humano incorporado en la Red de Atención de las Entidades Prestadoras de Salud, capacitado en cuidado paliativo y que reciba educación continuada al respecto.

De otro lado, el control y vigilancia de las condiciones financieras y económicas de los prestadores y aseguradores tienen los siguientes antecedentes específicos:

El Decreto número 971 de 2011, según su artículo 1°, *“tiene por objeto definir el instrumento jurídico y técnico para efectuar el giro directo a las EPS e IPS de los recursos que financian y cofinancian el Régimen Subsidiado y para el seguimiento y control del aseguramiento de los afiliados a dicho régimen”.*

Y resaltamos la entrada en vigencia de la Ley 1797 de 2016, que procura dar alternativas de alivio y flujo de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud hacia los prestadores, la cual en su articulado regula la redistribución de recursos del Sistema General de Participaciones (artículo 2°), el saneamiento de pasivos a los prestadores de servicios de salud (artículo 6°) y especialmente el **giro directo** a los prestadores de servicios de salud del régimen contributivo en su artículo 7°.

Sobre la capacidad financiera, el Sistema Único de Habilitación referido reconoce como condición necesaria para la garantía de la calidad de las instituciones prestadoras de salud, la estabilidad financiera **en el mediano plazo y su competitividad dentro del área de influencia, liquidez y cumplimiento de sus obligaciones en el corto plazo.**

Es por ello que este proyecto de ley pretende específicamente en su artículo 3° la prelación del giro directo en los casos de prestadores habilitados que atiendan el tratamiento de los menores de edad con patologías oncológicas.

Actualmente, la Resolución número 5592 de 2015 *“Por la cual se actualiza integralmente el Plan de Beneficios en Salud con cargo a la Unidad de Pago por Capitación-UPC del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) y se dictan otras disposiciones”* prevé en su artículo 88 la atención en cáncer desde la etapa prenatal hasta los 6 años, el artículo 104 desde los 6 años hasta los 14 años, y el artículo 120 desde los 14 años hasta los 18 años.

De igual manera, es importante acompañar las garantías constitucionales de prevalencia de los derechos de los menores con las disposiciones legales, en especial las de la Ley 1733 de 2014 que regula los servicios de cuidados paliativos para el manejo integral de pacientes con enfermedades terminales, crónicas, degenerativas e irreversibles con alto impacto en la calidad de vida, destacando que corresponde a las entidades administradoras de planes de beneficios –entre ellas las entidades prestadoras de salud– garantizar el acceso a la atención de servicios de cuidado paliativo e incorporar personal capacitado en esta materia a su Red

de Atención y a las instituciones prestadoras de salud (IPS), tal como lo dispone el artículo 7° de la precitada ley. De ahí que hay que garantizar a las instituciones prestadoras de salud que prestan esos servicios un pago oportuno y con prelación.

VI. Pliego de Modificaciones

Modifíquese el artículo 2° del Proyecto de ley número 59 de 2016 Senado, “*por la cual se toman medidas a fin de garantizar la efectiva prestación del servicio de salud oncopediátrica a los menores de 18 años en procura de la prelación de sus derechos fundamentales*”, al cual se le incluye al final del texto “y la sanción se inscribirá en el Registro Especial de Prestadores de Servicios de Salud.”, quedando de la siguiente manera:

“Artículo 2°. Retiro de licencia de funcionamiento o de habilitación por calificación deficiente en la evaluación de indicadores del goce efectivo. Cuando una administradora de planes de beneficios o institución prestadora de servicios de salud, cualquiera sea su naturaleza, registre ante la Superintendencia Nacional de Salud por lo menos un año los más bajos índices de accesibilidad, disponibilidad, aceptabilidad y calidad del servicio de salud de oncopediatria, la mencionada Superintendencia procederá a retirar la habilitación o licencia de funcionamiento a dicho prestador o asegurador, según el caso. Para la aplicación de esta medida se acudirá a la Evaluación Anual de Indicadores del Goce Efectivo de que trata el artículo 7° de la Ley 1751 de 2015 y la sanción se inscribirá en el Registro Especial de Prestadores de Servicios de Salud”.

VII. Impacto Fiscal

Teniendo en cuenta que las medidas que propone este proyecto de ley para hacer efectivo el derecho fundamental a la salud de los menores de 18 años con cáncer o con presunción de esta enfermedad están encaminadas a la atención de esta enfermedad prevista en la Resolución número 5592 de 2015 del Ministerio de Salud y Protección Social que actualiza integralmente el Plan de Beneficios en Salud con cargo a la Unidad de Pago por Capitación (UPC) del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), y en otras normas que se mencionaron en los fundamentos jurídicos de esta ponencia; se concluye, entonces, que esta iniciativa no está sujeta al cumplimiento del requisito previsto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003.

VIII. Proposición final

Por las razones expuestas, presentamos ponencia positiva, solicitando a la Mesa Directiva de la Honorable Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, dar primer debate al Proyecto de ley número 59 de 2016 Senado, *por la cual se toman medidas, a fin de garantizar la efectiva prestación del servicio de salud oncopediátrica a los menores de 18 años en procura de la prelación de sus derechos fundamentales.*

De los honorables Senadores,

De los honorables Senadores,

YAMINA PESTANA ROJAS
Senadora de la República

ALVARO URIBE VÉLEZ
Senador de la República

SOFÍA GAVIRIA CORREA
Senadora de la República

ORLANDO CASTAÑEDA SERRANO
Senador de la República

HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO
Senador de la República

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 59 DE 2016 SENADO

por la cual se toman medidas, a fin de garantizar la efectiva prestación del servicio de salud oncopediátrica a los menores de 18 años en procura de la prelación de sus derechos fundamentales.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer medidas puntuales e inmediatas para la efectividad del derecho fundamental a la salud, que si bien es reconocido a todos los residentes de Colombia en la Ley Estatutaria 1751 de 2015, tiene especial prevalencia en tratándose de los menores de 18 años como así lo establece la mencionada ley y la Carta Política. Ello, a fin de garantizar el acceso a los servicios asistenciales de salud oncopediátrica a los menores de edad con diagnóstico de cáncer o presunción de este.

Artículo 2°. Retiro de licencia de funcionamiento o de habilitación por calificación deficiente en la evaluación de indicadores del goce efectivo. Cuando una administradora de planes de beneficios o institución prestadora de servicios de salud, cualquiera sea su naturaleza, registre ante la Superintendencia Nacional de Salud por lo menos un año los más bajos índices de accesibilidad, disponibilidad, aceptabilidad y calidad del servicio de salud de oncopediatria, la mencionada Superintendencia procederá a retirar la habilitación o licencia de funcionamiento a dicho prestador o asegurador, según el caso. Para la aplicación de esta medida se acudirá a la Evaluación Anual de Indicadores del Goce Efectivo de que trata el artículo 7° de la Ley 1751 de 2015 y la sanción se inscribirá en el Registro Especial de Prestadores de Servicios de Salud.

Parágrafo 1°. El índice de goce efectivo al derecho a la salud de los pacientes menores de edad que requieran servicios asistenciales de oncopediatria será criterio determinante para la evaluación y calificación de las condiciones de permanencia y evaluación de desempeño, examinadas por la Superintendencia Nacional de Salud. De igual forma, será el elemento que determinará el mantenimiento o retiro del registro de prestadores de servicios de salud a cargo de las entidades territoriales del orden departamental.

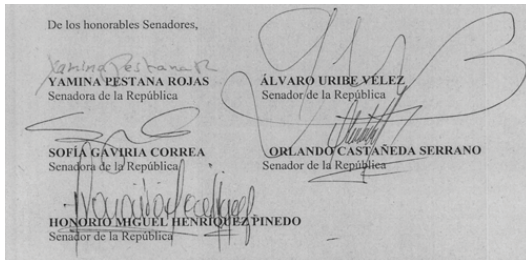
Parágrafo 2°. El informe de evaluación de goce efectivo de que trata el inciso primero del presente artículo será socializado por el Ministerio de Salud en el momento que se emita, en el seno del Comisión Constitucional competente del Senado, conjuntamente con el seguimiento a condiciones de permanencia, de calidad y accesibilidad que produzca la Superintendencia Nacional de Salud.

Artículo 3°. Prelación en el giro directo a red prestadora de servicios de salud de menores con patologías de cáncer o relacionadas con este. El prestador de servicios de salud que garantice la oportunidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad a pacientes menores de edad que requieran servicios asistenciales oncopediátricos y posea índices satisfactorios de goce efectivo tendrá derecho de prelación en el pago de su facturación –previa auditoría– por medio de la plataforma o metodología de giro directo. A su vez, la administradora de planes de beneficios, ya sean del régimen contributivo, del régimen subsidiado o regímenes es-

peciales o exceptuados y demás entidades responsables del pago, tendrán la obligación de reportar y enviar la información periódica al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que este viabilice el giro directo en el mes que corresponda al reporte.

Artículo 4º. Vigencia y derogatorias. Esta norma comienza a regir a partir de su promulgación y modifica las disposiciones expresamente referidas y aquellas que le sean contrarias de forma expresa o tácita.

De los honorables Senadores,



COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE
LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los seis (6) días del mes de octubre del año dos mil dieciséis (2016)

En la presente fecha se autoriza la publicación en Gaceta del Congreso de la República, el siguiente informe de ponencia para primer debate.

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5º del artículo 2º de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,

JESUS MARIA ESPANA VERGARA
SECRETARIO GENERAL
Comisión Séptima del H. Senado de la República

* * *

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER
DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO
101 DE 2016 SENADO**

por la cual se brindan condiciones para mejorar la calidad de vida del adulto mayor en Colombia.

“Debe al mismo tiempo reconocerse que las políticas y los programas para las personas de edad avanzada en general y particularmente para las que superan cierto límite –los muy ancianos– deben responder a sus necesidades y limitaciones particulares. Las intervenciones sectoriales en las esferas de la salud y la alimentación, la vivienda, la seguridad del ingreso, las actividades sociales, culturales y de esparcimiento, son tan necesarias para las personas de edad como para otros grupos de población, y deben efectuarse con arreglo a los medios de que disponga cada país o comunidad. Se reconoce que las circunstancias económicas reinantes

repercutirán en la magnitud de la aportación que pueda hacerse y en su oportunidad”¹.

Bogotá, D. C., 11 de octubre de 2016

Doctor

ÉDINSON DELGADO RUIZ

Presidente Comisión Séptima Constitucional Permanente

Senado de la República

Ciudad

Asunto: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 101 de 2016 Senado, por la cual se brindan condiciones para mejorar la calidad de vida del adulto mayor en Colombia.

Respetado señor Presidente:

Con motivo de la designación de la que me ha honrado la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Séptima, me permito rendir informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 101 de 2016 Senado, por la cual se brindan condiciones para mejorar la calidad de vida del adulto mayor en Colombia, en consecuencia paso a desarrollar los siguientes puntos a saber:

- i) Antecedentes del proyecto
 - ii) Objeto
 - iii) Contenido del proyecto de ley
 - iv) Justificación
 - v) Cuerpo normativo propuesto para primer debate
 - vi) Proposición final
- DESARROLLO DEL INFORME**

i) Antecedentes del proyecto

La presente iniciativa legislativa de iniciativa del Partido Centro Democrático fue radicada el pasado 10 de agosto de 2016 por los honorables Senadores Ernesto Macías Tovar, María del Rosario Guerra, Fernando Araújo, Honorio Henríquez Pinedo y quien firma la presente ponencia como Coordinador. De igual manera, acompaña la iniciativa el honorable Representante Carlos Felipe Mejía. Al proyecto de ley se le asignó el número 101 de 2016 en el Senado publicado en la Gaceta del Congreso número 608 de 2016.

Seguidamente, por disposición de la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República mediante Oficio número 525221 del 25 de agosto y recibido el 29 del mismo mes y anualidad, fuimos designados para rendir informe de ponencia en primer debate ante esta célula legislativa, los siguientes Senadores: Honorio Miguel Henríquez Pinedo, Nadia Georgette Blel Scaff, Jorge Iván Ospina Gómez y como Coordinador, el suscrito.

ii) Objeto

El proyecto de ley señala una clara intención de adoptar como criterio **objetivo y reconocido** para la actualización periódica anual, el valor en dinero que

¹ NACIONES UNIDAS. Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento. Plan de Viena. 26 de julio de 1982. Página 15 Tomado en: http://www.msal.gob.ar/ent/images/stories/programas/pdf/2013-08_plan-accion-envejecimiento-viena-1982.pdf

percibe la población adulta mayor beneficiaria de los servicios sociales complementarios de que trata el Sistema General de Seguridad Social y el Sistema de Protección Social, esto es, la adopción del “*umbral*” o “*línea de pobreza*”. Para ser precisos –y sin que ello signifique que agote en él su alcance– se pretende aplicar este criterio objetivo a la población colombiana beneficiaria del Programa de Colombia Mayor (antecedente Programa de Atención Integral al Adulto Mayor) derivado de la política pública de la Ley 1276 de 2009.

El propósito del Proyecto de ley número 101 de 2016 expresamente se afianza en la idea de que la adopción del parámetro objetivo para la actualización del apoyo en dinero permitirá una mejor y adecuada proyección tanto en el Presupuesto General de la Nación y en las entidades territoriales siendo importante para estas últimas, por su responsabilidad del censo, de la identificación poblacional beneficiaria (adultos mayores de bajos recursos que tengan protección de centro de bienestar de adulto mayor, las personas que viven de la caridad pública, los indígenas de bajos recursos que residen en resguardos o quienes no aplican la encuesta Sisbén) y de la asignación del subsidio o auxilio nutridas por las fuentes de financiamiento establecidas en la Ley 100 de 1993 (Libro Cuarto de Servicios Sociales Complementarios), Ley 1246 de 2009 y los programas propios provenientes de los programas complementarios y conexos al sistema general de seguridad social integral y protección social. Reglamentados en los Decretos número 3771 de 2007 y Decreto número 455 de 2014.

Dichas asignaciones además de ser equitativas y oportunas en su otorgamiento, deben constituirse bajo un criterio de suficiencia y seguridad en el ingreso –como lo declara el Plan de Viena de 1982– que garantice el ingreso digno y suficiente para la subsistencia.

Bajo este contexto y siendo que actualmente, los beneficios se encuentran por debajo del criterio de “*umbral*” de pobreza, pertinente es resaltar que, un apoyo inferior se constituye en una simple asistencia o estipendio, no acorde ni pertinente con el derecho a las condiciones de vida de nuestros adultos mayores y los propósitos de mínimos vitales buscados por nuestro sistema de seguridad social integral y de protección social. Por tanto, el aporte en dinero constitutivo del único ingreso para atención de sus necesidades básicas debe –creemos– contar con el “*umbral*” o “*línea*” de pobreza, monitoreado y determinado por las autoridades de planeación y estadística nacional del país para que a partir de ahí, se determine y otorgue.

El parámetro de *Línea o Umbral de Pobreza* no solo es objetivo sino idóneo para observar y contribuir en la mejora de las condiciones de vida de un colombiano adulto mayor sin otro ingreso que el previsto. Esta afirmación tiene sustento si se tiene en cuenta que dicho parámetro es el **valor monetario consiste en el valor de una canasta de bienes y servicios que suple las necesidades básicas de una persona**. Así, pues una persona se considera pobre si el ingreso mensual per cápita de su hogar está por debajo de dicha línea.

Después de ello, es pertinente hacer algunas comparaciones:

En Bogotá, según reporte de la Alcaldía Mayor de Bogotá de 6 de agosto de 2016, se informa que dentro

del Programa de apoyos económicos al Adulto Mayor, se entregan **\$240.000** cada DOS meses. Esto es, un ingreso de \$ 120.000 mensuales².

En Medellín, según reporte de la Alcaldía de Medellín hasta el 29 de julio de 2016, los adultos mayores recibieron **\$150.000** por DOS meses, provenientes del Programa de Adulto Mayor. Esto es, un ingreso de **\$75.000** mensuales.

En Pereira, el subsidio en 2016 equivale a **\$300.000** por DOS meses, provenientes del Programa de Adulto Mayor. Esto es, un ingreso de **\$150.000** mensuales.

Por otro lado, para el año comprendido entre julio de 2014 y junio de 2015, los valores promedio de la línea de pobreza en la **cabecera urbana** es de **\$239.205** y en las **zonas rurales** **\$143.256**³, para un promedio nacional de **\$217.043**.

Así las cosas, el desfase entre el subsidio de adulto mayor entregado actualmente y la línea de pobreza guardan una distancia significativa, del **60% mínimo**.

Lo que el proyecto de ley propone es que un colombiano adulto mayor que resida en zona rural cuyo único ingreso sea el programa Adulto Mayor tenga un ingreso por lo menos por encima del nivel de pobreza, es decir, por lo menos de **\$143.256**, en aras de su subsistencia⁴.

Con base en ello, el proyecto resalta la importancia de atender el envejecimiento de la población colombiana, la cual para el año 2050 –de acuerdo con las proyecciones del DANE– representará el 23% (14,86 millones de adultos mayores de 60 años) de la población total. Por tanto, se requiere de una atención, preparación de la situación social mínima y criterios objetivos puestos a disposición para atender las necesidades que se encuentran en incremento.

iii) Contenido del proyecto

Brevemente se refiere que el proyecto de ley consta de dos artículos, el primero de OBJETO central en el cual se establece el “*umbral*” o “*línea*” de pobreza como el criterio mínimo de incremento anual de los subsidios que la población objeto percibe en razón de los programas sociales de asistencia y servicios complementarios de la seguridad social.

Finalmente, el artículo de vigencia y aplicabilidad, vigencia inmediata y aplicabilidad de conformidad con los criterios de vigencia de las normas que poseen las disposiciones sometidas a vigencia fiscal.

2 La Alcaldía Mayor de Bogotá y el Ministerio del Trabajo de Colombia, en convenio, cofinanciarán en la capital los apoyos económicos del Programa ‘Colombia Mayor’, explicó Nidia Leonor Aristizábal Vallejo, Subdirectora para la Vejez de la Secretaría de Integración Social en diálogo con Bogota.gov.co. La funcionaria señaló que “el Programa ‘Colombia Mayor’ entregará subsidios económicos a personas mayores en situación de indigencia y vulnerabilidad socioeconómica por valor de \$240.000 pesos cada dos meses”. Tomado de: <http://www.bogota.gov.co/article/localidades/el-programa-que-entrega-subsidios-economicos-al-adulto-mayor-en-bogota>

3 Gran Encuesta Integrada de Hogares 2014. Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

4 Reitera el proyecto que se trata de un adulto mayor –colombiano de 60 años o más– que no posea las condiciones de ingreso laboral o de otra fuente y que, por tanto, sea beneficiario de los programas sociales complementarios.

iv) Justificación

Considera el proyecto y sus autores, que el valor de los subsidios o auxilios en dinero que el Gobierno nacional y los gobiernos territoriales otorguen en desarrollo de programas sociales observando la **Política de Estado de Atención Integral al Adulto Mayor (actualmente Colombia Mayor) creado a partir de la Ley 1246 de 2009** deben ser una materialización de la justicia y equidad social en procura de generar condiciones de dignidad de la población en estado de vulnerabilidad, en este caso, la población considerada como adulto mayor⁵.

Esto a fin de:

a) Nivelar o actualizar la asignación en dinero a los beneficiarios del Programa de Atención Integral al Adulto Mayor (hoy Colombia Mayor) y demás apoyos asistenciales, derivados o equivalentes guarden el parámetro objetivo del indicador, línea o umbral de pobreza;

b) Aplicar un parámetro objetivo sin orientación o consideración de oportunidad o conveniencia que la asignación mínima de un colombiano haciendo prevalecer la asignación como una política de Estado y una expresión del derecho a la seguridad social con independencia del modelo de gobierno que se aplique;

c) Coadyuvar de manera progresiva a la superación de las condiciones de pobreza de la población colombiana pasando de una asignación de asistencia a un ingreso que al menos cubra una condición básica para suplir las mínimas condiciones básicas a una población inactiva o en condiciones de desigualdad para lograr ingresos mejores.

v) Cuerpo normativo propuesto para primer debate**PROYECTO DE LEY NÚMERO 101 DE 2016
SENADO**

por la cual se brindan condiciones para mejorar la calidad de vida del adulto mayor en Colombia.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Del objeto. La presente ley establece que el valor de los auxilios o subsidios en dinero dirigidos y otorgados en beneficio del adulto mayor de que tratan los servicios sociales complementarios del Sistema de Seguridad Social o del Sistema de Protección Social en Colombia en vigencia de la presente ley o que llegaren a crearse deben estar por encima del indicador de línea de pobreza que informe oficialmente el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) o a la entidad que haga sus veces.

Artículo 2º. Aplicabilidad, vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación

⁵ Ley 1276 de 2009 que modificó la Ley 687 del 15 de agosto de 2001 y estableció criterios de atención integral del adulto mayor en los centros vida. En su artículo 7º indica: *Artículo 7º. Definiciones. Para fines de la presente ley, se adoptan las siguientes definiciones: ...). Adulto Mayor. Es aquella persona que cuenta con sesenta (60) años de edad o más. A criterio de los especialistas de los centros vida, una persona podrá ser clasificada dentro de este rango, siendo menor de 60 años y mayor de 55, cuando sus condiciones de desgaste físico, vital y psicológico así lo determinen.*

y deroga disposiciones legales o reglamentarias que le sean contrarias para que su aplicación comience a partir de la vigencia fiscal.

vi) Proposición final

Por las razones expuestas, solicito a los miembros de la Honorable Comisión Séptima Constitucional Permanente dar primer debate y aprobar el informe de ponencia positiva al Proyecto de ley número 101 de 2016 Senado, *por la cual se brindan condiciones para mejorar la calidad de vida del adulto mayor en Colombia* en el texto del proyecto original.

Con sentimiento de respeto,

Con sentimiento de respeto,

NADIA GEORGETTE BEL SCAFF
Ponente

JORGE IVÁN OSPINA GÓMEZ
Ponente

HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO
Ponente

Coordinador ponentes

ALVARO URIBE VELEZ
Ponente

**COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE
LA REPÚBLICA**

Bogotá, D. C., a los once (11) días del mes de octubre del año dos mil dieciséis (2016)

En la presente fecha se autoriza la publicación en ***Gaceta del Congreso de la República***, el siguiente informe de ponencia para primer debate.

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5º del artículo 2º de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,

JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA
SECRETARIO GENERAL
Comisión Séptima del H. Senado de la República

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER
DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 017
DE 2015 CÁMARA, 125 DE 2016 SENADO**

mediante la cual se modifica la Ley 599 de 2000 y se dictan otras disposiciones para proteger los mecanismos de participación democrática.

Bogotá, D. C., 11 de octubre de 2016

Senador

CARLOS FERNANDO MOTOA SOLARTE

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Senado de la República

Ciudad.

Señor Presidente:

De acuerdo a la designación de la Mesa Directiva de la Honorable Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República como ponente del Proyecto de ley número 017 de 2015 Cámara, 125 de 2016 Senado, mediante la cual se modifica la Ley 599 de 2000 y se dictan otras disposiciones para proteger los mecanismos de participación democrática, nos permitimos rendir informe de ponencia para primer debate con las siguientes consideraciones:

I. Antecedentes del proyecto

El proyecto de ley de la referencia fue presentado por los honorables Representantes Édward David Rodríguez Rodríguez, Tatiana Cabello Flórez, Álvaro Hernán Prada, Pierre Eugenio García Jacquier, Esperanza Pinzón de Jiménez, Ciro Alejandro Ramírez Cortés, Carlos Alberto Cuero Valencia, y junto al honorable Senador Alfredo Ramos Maya. El proyecto de ley fue radicado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el 21 de julio de 2015, y fue posteriormente publicado en la *Gaceta del Congreso número 511 de 2015*.

II. Justificación del proyecto

La Asamblea Constituyente determinó, al momento de promulgar la Constitución, que la República de Colombia iba a constituirse en forma de un Estado Social de Derecho, del cual uno de sus principales ejes medulares iba a ser la **democracia participativa**. De esta manera, fue que en la Constitución Política de 1991 – específicamente en su artículo 3° – se estableció que el pueblo es el soberano y que de él emana el poder público. Asimismo, determinó que el pueblo puede ejercer su soberanía de manera directa, como por ejemplo a través del voto, o por medio de sus representantes.

La importancia de este derecho al voto ha sido desarrollada por la Corte Constitucional. Al respecto, la Corte ha mencionado que el derecho al voto debe estar sujeto a condiciones normativas para garantizar su validez, esto es, que la “decisión contenida en el voto sea una genuina expresión de la voluntad individual y no el producto del ejercicio de poderes sobre la persona”¹. Es decir, se busca que el ejercicio del derecho al voto provenga de la voluntad libre y autónoma de persona, y no de coacciones externas que lo manipulen. Todo esto tiene como finalidad crear transparencia dentro del proceso electoral para reafirmar el modelo de gobierno democrático. De aquí surge la imperiosa necesidad de proteger los mecanismos de participación ciudadana, porque es a través de estos que el pueblo ejerce su soberanía y consolida el modelo de gobierno.

Una de las maneras en que se protegen los mecanismos de participación ciudadana es a través de la tipificación penal de determinadas conductas que pretenden incidir directamente en los resultados de una votación, y por las cuales se afecta la voluntad libre y autónoma del elector expresada a través del voto. Esta tipificación se encuentra consagrada en el Título XIV de la Ley 599 de 2000 (Código Penal). En este título encontramos conductas tales como: perturbación al certamen democrático (386), constreñimiento al sufragante (387), fraude al sufragante (388), fraude en la inscripción de cédulas (389), corrupción de sufragante

(390), voto fraudulento (391), favorecimiento de voto fraudulento (392), mora en la entrega de documentos relacionados con una votación (393), alteración en los resultados electorales (394), ocultamiento, retención y posesión ilícita de cédula (395) y por último denegación de inscripción (396).

A pesar de estar prohibida la comisión de estas conductas, estas son ejecutadas por personas que, con miras a favorecer intereses particulares, atentan en contra de la democracia participativa. Pero el problema no termina allí. La ausencia de la capacidad institucional para investigar y posteriormente juzgar estas conductas trae como consecuencia la falta de persecución de dichos delitos y, por ende, impunidad.

La gráfica 1 presenta el número de reportes realizados por los ciudadanos de infracciones cometidas en contra del sistema electoral, la cual se encuentra dividida en cuatro categorías. La primera es “irregularidad en el voto libre”. Esta categoría cubre todas las conductas destinadas a doblegar la voluntad del sufragante, ya sea por medio de amenazas (constreñimiento al sufragante) o por medio de la compra de votos (corrupción al sufragante). La segunda es “irregularidad en la inscripción de cédulas”. En esta categoría se encuentran todas las conductas destinadas al cambio de residencia de los votantes para favorecer una determinada elección. En ella encontramos el delito de “fraude en inscripción de cédulas”. La tercera categoría es “irregularidades en las calidades de los candidatos”. Esta categoría hace referencia, por un lado, a la doble militancia, y por el otro, a la inscripción de candidatos que están incursos en causales de inhabilidad. Por último, la cuarta categoría es la irregularidad en el conteo de votos y escrutinio. Esta categoría se encuentra el delito de “alteración de los resultados electorales”².

Gráfica 1: Reportes por categoría de irregularidades



(Elaboración propia con fundamento en las cifras otorgadas por el MOE³).

Como se observa, comparando los años 2014 y 2015 (ambos años electorales) hubo un mayor reporte de irregularidades durante la ejecución de las elecciones locales (2015). Pero más allá de ello, esta gráfica demuestra la preocupante cifra de reportes de irregularidades denunciadas por los ciudadanos, la cual alcanza

² Las irregularidades no solo cubren delitos contra la participación democrática, en ella también están incluidas las faltas disciplinarias.

³ Ver Misión de Observación Electoral. Irregularidades electorales en Colombia: Elecciones locales 2015. Bogotá-Colombia. Mayo 2016; Misión de Observación Electoral. Irregularidades electorales en Colombia: Elecciones Congreso y Presidencial 2014. Bogotá-Colombia. Septiembre 2014.

¹ Corte Constitucional. Sentencia C-142 del 7 de febrero de 2001. M. P.: Eduardo Montealegre.

un total de 3.171 en estos dos años. En la mayoría de los casos estas tienen relación con el voto libre, toda vez que durante estos años se presentaron 1.928 reportes por infracciones a la libertad del voto.

Ahora bien, las denuncias por estas conductas pueden presentar un problema de subregistro, por lo que el panorama real puede ser más grave aún. La Misión de Observación Electoral (MOE) extrajo dichas cifras de la página web www.pilasconelvoto.com, página que está habilitada para que los ciudadanos reporten irregularidades electorales. No obstante, no todos los ciudadanos tienen conocimiento acerca de las irregularidades electorales ni mucho menos acceso a este canal de denuncia, por lo que el número real de irregularidades podría ser mucho mayor⁴.

Pero más allá de las denuncias de estas irregularidades, lo más preocupante es la ausencia de persecución penal en contra de estos delitos electorales. De acuerdo con el concepto emitido por el Consejo Superior de Política Criminal durante el trámite de este proyecto en la Cámara de Representantes, el número de personas sindicadas y condenadas por infracciones penales contra los mecanismos de participación ciudadana es ínfimo, tal como lo muestra la Tabla 1.

Tabla 1: Sindicados vs condenados en los delitos mecanismos de participación ciudadana

Delitos contra los mecanismos de participación ciudadana	Sindicados	Condenados
Perturbación de certamen democrático	1	1
Constreñimiento al sufragante	1	1
Fraude al sufragante	0	0
Fraude en inscripción de cédulas	0	0
Corrupción al sufragante	0	1
Voto fraudulento	1	0
Favorecimiento al voto fraudulento	0	0
Mora en la entrega de documentos relacionados con una votación	0	0
Alteración de resultados electorales	3	0
Ocultación, retención y posesión ilícita de cédulas	2	0
Denegación de inscripción	0	0
Total	8	3

(Elaboración: Consejo Superior de Política Criminal⁵)

Todo lo anterior demuestra que a pesar de que ocurren múltiples infracciones en contra de los mecanismos de participación democrática, la respuesta del Estado ha sido insuficiente. Es por esto que surge la necesidad de este proyecto de ley. Se requiere, por un lado, actualizar la redacción de los tipos penales para adaptarlos a las modalidades de infracciones actuales y, por el otro lado, se necesita la formulación de una política criminal precisa para impedir que se continúen cometiendo estos delitos en contra de los mecanismos de participación ciudadana.

III. Objetivo del proyecto

4 Ver Misión de Observación Electoral. Irregularidades electorales en Colombia: Elecciones locales 2015. Bogotá-Colombia. Mayo 2016; Misión de Observación Electoral: Irregularidades electorales en Colombia: Elecciones Congreso y Presidencial 2014. Bogotá-Colombia. Septiembre 2014.

5 Consejo Superior de Política Criminal. Concepto Consejo Superior de Política Criminal-Proyecto de ley número 017 de 2015 Cámara. Octubre 13 de 2015. Pág 9.

El presente proyecto de ley busca proteger los mecanismos de participación democrática contemplados en el sistema electoral mediante el endurecimiento de las penas contempladas en el Título XIV de la Ley 599 de 2000 (Delitos contra los mecanismos de participación ciudadana). Para los autores del proyecto, los mecanismos de participación ciudadana están siendo utilizados para la satisfacción de intereses personales, lo cual está afectando el principio constitucional de democracia participativa. Por ende, para remediar esto, la propuesta original del proyecto consistía en endurecer las penas privativas de la libertad, estableciéndolas en el rango de ocho (8) a once (11) años, para los delitos enunciados en el Título XIV de la Ley 599 de 2000, además de incluir el establecimiento de multas pecuniarias e inhabilitación para el ejercicio de cargos públicos para quienes incurrieran en alguno de estos delitos o faltaren a sus deberes en el proceso electoral⁶.

IV. Modificaciones durante el trámite en la Cámara de Representantes

A lo largo del trámite legislativo ante la Cámara de Representantes se realizaron diferentes modificaciones al proyecto de ley. Para realizar el informe de ponencia de primer debate, se solicitó un concepto al Consejo Superior de Política Criminal (en adelante “el Consejo”). El concepto emitido por el Consejo fue negativo, y se refirió a que un incremento punitivo no aumentaba la capacidad del sistema penal para enfrentarse al fenómeno criminal en los siguientes términos:

“Siguiendo la lógica, se desprende de las consideraciones hechas en el texto del proyecto de ley, la mejora de la deficiente capacidad del sistema judicial para conocer, investigar y juzgar los delitos que vulneran y manipulan los mecanismos de participación democrática en nuestro país, así como la búsqueda de una mayor transparencia y respeto por los procedimientos democráticos a través de los cuales se manifiesta la voluntad popular, son dos propósitos que no se alcanzarán a través del recurso al aumento de penas y de la expresividad del castigo penal”⁷.

Asimismo, el Consejo indicó que el aumento de las penas era desproporcional. La propuesta del proyecto de ley aumentaba las penas de los delitos de tal manera que el nuevo mínimo era el anterior máximo. El cuarto máximo de las penas tipificadas actualmente es de nueve (9) años, y el proyecto de ley propuso un cuarto mínimo de ocho (8) años para todos los delitos electorales, sin tener en cuenta la afectación al bien jurídico tutelado –mecanismos de participación ciudadana–. Alegando la regla democrática de “ampliación punitiva”, que consiste en que el legislador tiene que argumentar la necesidad, proporcionalidad y razonabilidad de un aumento punitivo, el Consejo determinó que el legislador no tuvo en cuenta la diferenciación en la respuesta estatal que se manifiesta en tipos penales distintos al momento de proponer el mismo reproche penal para todos los delitos⁸, y que por eso la medida era desproporcional.

De esta manera, el Consejo realizó las siguientes recomendaciones: En primer lugar, recomendó mejorar

6 *Gaceta del Congreso* número 511 de 2015.

7 Consejo Superior de Política Criminal. Concepto Consejo Superior de Política Criminal-Proyecto de ley número 017 de 2015 Cámara. Octubre 13 de 2015.

8 *Ibid.* pág. 6.

la institucionalidad existente para que la persecución de estos delitos sea más eficaz. En segundo lugar, propuso la incorporación de un nuevo tipo penal denominado “tráfico de votos”, así como también la adición de otros artículos en los cuales se impone la obligación de establecer una política criminal para la persecución y judicialización de los delitos electorales.

Atendiendo estas recomendaciones del Consejo, se modificó el texto del proyecto. En primer debate se realizaron cuatro grandes modificaciones al proyecto original. Primero, se mantuvieron las penas privativas de la libertad que hoy en día se encuentran establecidas en la Ley 599 de 2000 (Código Penal), pero se adicionaron las penas de multa y de inhabilidad para el ejercicio de cargos públicos. Segundo, se corrigió la redacción de ciertos tipos penales para facilitar su persecución y adaptarlos a las modalidades actuales. Estos tipos penales son i) constreñimiento al sufragante, ii) perturbación al certamen democrático, iii) fraude al sufragante, iv) corrupción al sufragante y v) fraude en inscripción de cédulas. Tercero, se adicionaron dos tipos penales: inscripción o posesión ilícita de candidatos y tráfico de votos. Por último, se adicionaron tres artículos para atender la recomendación realizada por el Consejo de fortalecer la capacidad institucional para la persecución de estos delitos. Estos artículos tratan sobre la obligación de formular una política criminal para el juzgamiento de los delitos electorales, la creación de una comisión de seguimiento de la ley, el establecimiento de una cátedra de delitos electorales y de la realización de un nuevo censo electoral por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil dentro del término de los dos (2) años siguientes de la expedición de la ley⁹.

Por su parte, en segundo debate solo se realizó una pequeña modificación: se incluyó en el artículo 16 a la Registraduría Nacional del Estado Civil en la Comisión de Seguimiento a los delitos electorales, por sugerencia del honorable Representante Telésforo Pedraza¹⁰.

V. Pliego de modificaciones para tercer debate

Para el primer debate en el Senado de la República, además de algunas correcciones en la redacción de algunos artículos, se proponen las siguientes modificaciones:

i) Artículo 4°. *Fraude en la inscripción de cédulas.*

Se propone una modificación al segundo inciso de este artículo con relación al ánimo requerido por parte del sujeto activo (autor). En el texto aprobado en segundo debate se estableció que el ciudadano que inscribiera su cédula en un lugar distinto al de su residencia con el “propósito de otorgar una ventaja en elección popular, plebiscito, referendo, consulta popular o revocatoria del mandato” sería acreedor de una pena de prisión de entre cuatro (4) a nueve (9) años más la pena de multa. Sin embargo, la redacción del artículo no deja del todo claro la intención que debe tener el ciudadano al momento de inscribir su cédula en un lugar diferente al de su residencia.

Como bien es sabido, el dolo como elemento subjetivo de la tipicidad, se predica, entre otras, frente al

verbo rector¹¹. En este caso, el verbo rector es “inscribir” y el elemento descriptivo del tipo es “en un lugar diferente al de su residencia”. Tenemos también un ánimo, el cual se traduce en “el propósito de otorgar ventaja en elección popular, plebiscito, referendo, consulta popular o revocatoria de mandato”. Aquí es donde la redacción actual es problemática: el ánimo da lugar a múltiples interpretaciones lo que puede derivar en su inaplicación.

De acuerdo con un informe de la MOE, los ciudadanos pueden inscribir su cédula en un lugar diferente a su sitio de residencia por presiones laborales o violencia, amenazas de retiro de programas sociales, ofrecimiento de dinero y ofrecimiento de bienes o acceso a servicios básicos del Estado o programas sociales¹². De esta manera, no es claro cómo la redacción actual pretende castigar dichas modalidades. En este caso, la modalidad que se le pretende imputar al sujeto activo, esto es el ciudadano, es por el ofrecimiento de dinero o similar. No se ve cómo la redacción actual aborda esta modalidad de la conducta, por eso se propone modificar el ánimo consagrado en el tipo.

La modificación propuesta consiste en modificar el ánimo de la siguiente manera: “el ciudadano que inscriba su cédula en un lugar diferente al de su residencia con el propósito de obtener provecho ilícito para sí o para terceros”. Con la nueva redacción se delimita la modalidad de ejecución de la conducta, esto es, del ciudadano que inscriba su cédula en un lugar diferente al de su residencia con el fin de obtener cualquier tipo de beneficio, promesa o dádiva, y de esta manera, se pune la modalidad por la cual le ofrecen a los ciudadanos unos determinados beneficios o dádivas con el fin de que estos inscriban su cédula en lugar diferente al de su residencia para obtener beneficios ilícitos en elecciones.

ii) Artículo 5°. *Poseción ilícita de candidatos*

En el informe de ponencia de primer debate en Cámara se propuso crear un nuevo tipo penal denominado “*Inscripción o posesión ilícita de candidatos*”. En este tipo penal se proscribió la conducta mediante la cual aquella persona, que estando inhabilitada para desempeñar cargos públicos, se inscriba como candidato para ocupar un cargo de elección popular o una vez elegido se poseione. Asimismo, extendió dicha prohibición a los responsables de otorgar los avales y/o realizar la inscripción de estos candidatos.

La propuesta de tipificación de esta conducta se hizo con ocasión a la inoperancia de las sanciones establecidas para los directivos de los partidos políticos que inscriben candidatos inhábiles, con el propósito de subsanar dicha situación¹³. En el numeral 5 del artículo 10 de la Ley 1475 de 2011 se determinó que la inscripción de candidatos inhábiles a cargos de movimientos o corporaciones de elección popular constituye una falta sancionable imputable a los directivos de los partidos o movimientos políticos¹⁴.

11 Para que una conducta sea punible se requiere que sea típica, antijurídica y culpable (ver artículo 9° de la Ley 599 de 2000).

12 Misión de Observación Electoral. Irregularidades electorales en Colombia: Elecciones locales 2015. Bogotá-Colombia. Mayo 2016 pág. 29.

13 *Gaceta del Congreso* número 720 de 2015.

14 “*Inscribir candidatos a cargos o corporaciones de elección popular que no reúnan los requisitos o calidades,*

9 *Gaceta del Congreso* número 720 de 2015.

10 *Gaceta del Congreso* número 358 de 2016.

Sin embargo, en la actualidad estas sanciones no están siendo efectivas para disuadir a estos directivos de cometer estas faltas. Esto fue evidenciado en un informe presentado por la Procuraduría General de la Nación sobre las elecciones locales de 2015, en donde se reveló que 729 de los candidatos eran presuntos inhábiles por estar condenados a penas privativas de la libertad o por estar suspendidos, destituidos, excluidos del ejercicio de una profesión o sancionados más de dos (2) veces por faltas a la ética profesional¹⁵. De esta manera, los ponentes en primer debate pretendieron remediar dicha situación con el endurecimiento de las sanciones a los directivos de los movimientos o partidos políticos que inscriben candidatos inhábiles a los cargos de elección popular.

No obstante, a pesar de este propósito loable, la redacción actual de este artículo presenta dos problemas. El primero de ellos es que, según la redacción actual, el tipo no exige que la persona al momento de inscribirse tenga conocimiento de que se encuentra inhabilitada para ejercer un cargo de elección popular. En segundo lugar, la penalización de esta conducta, tal como está, resulta excesiva, lo cual puede derivar en un congestiónamiento del sistema judicial.

En relación con lo primero, de acuerdo con el texto actual, el sujeto activo de la conducta es la persona que está inhabilitada para el ejercicio de cargos públicos (sujeto calificado), y los verbos rectores son “inscribir” y “posesionar” –elementos estructurales del tipo–. Es así que por el solo hecho de que la persona que esté inhabilitada, aunque no lo sepa, se inscriba a un cargo de elección popular, o una vez elegido se poseione, podrá ser acreedor de una pena de prisión entre cuatro (4) a nueve (9) años más la respectiva multa.

Ante esto, vale la pena recordar que el dolo, como elemento subjetivo de la tipicidad, exige el conocimiento de los elementos estructurales del tipo penal así como también de la voluntad de ejecutar la conducta. Uno de los elementos estructurales de este tipo penal es estar inmerso en una causal de inhabilidad (sujeto calificado). En principio, se exige que la persona tenga conocimiento de que es inhábil para que se consuma el delito, sin embargo, por la naturaleza expansiva e interpretable del régimen de inhabilidades, la persona (sujeto activo) puede no tener conocimiento de que se encuentra en una causal de inhabilidad y aun así ser acreedor de una sanción penal.

El titular de la acción penal, esto es la Fiscalía General de la Nación, tiene la carga de probar la responsabilidad penal del acusado. De esta manera, tendría que probar, entre otras cosas, los elementos estructurales del tipo incluyendo el conocimiento que tenía la persona acerca de su inhabilidad. En cuanto las inhabilidades son definidas por el legislador, para ello la Fiscalía

solo le bastaría demostrar que la causal de inhabilidad efectivamente existe, toda vez que el desconocimiento de la ley no es excusa para desconocerla. Sin embargo, como las inhabilidades tienen un carácter expansivo y están en constante modificación –por ejemplo, las que se refieren a relaciones de afinidad y parentesco–, sería probable que una persona sin conocer de su inhabilidad al momento de inscribirse a un cargo de elección popular pueda ser condenada. Por lo anterior, la tipificación de esta conducta puede desincentivar la inscripción de candidatos a cargos de elección popular, y por consiguiente constituir una vulneración al derecho político de los ciudadanos de ser elegidos.

Al respecto, vale la pena resaltar que las inhabilidades son restricciones fijadas por el constituyente y el legislador tendientes a limitar el acceso al derecho del ejercicio de cargos o funciones públicas¹⁶. Las inhabilidades se pueden dividir en dos grupos: inhabilidades que constituyen sanción y las inhabilidades que no constituyen sanción. En el primer grupo se encuentran diferentes modalidades de protección al interés general que obedecen a la efectividad de los principios, derechos y valores constitucionales¹⁷, como es el caso de las inhabilidades derivadas del parentesco o afinidad. Por su parte, en el segundo grupo encontramos inhabilidades derivadas de la potestad sancionadora del Estado, el cual abarca el derecho penal delictivo, el derecho contravencional, el derecho disciplinario y el derecho correccional¹⁸. Al respecto, la Corte Constitucional ha indicado que:

“La Corte ha distinguido dos tipos de inhabilidades atendiendo al bien jurídico protegido o a la finalidad de la limitación: una primera clase agrupa los casos en que se establecen limitaciones para acceder a cargos públicos con fundamento en conductas jurídicamente reprochables llevadas a cabo por el inhabilitado; al paso que en la segunda clase la limitación para acceder a un cargo no se vincula con ninguna conducta previa de quienes resultan inhabilitados, sino que aquí simplemente se consagran requisitos que persiguen lograr la efectividad de los principios y valores constitucionales. Dentro de la primera categoría se encuentran, por ejemplo, las inhabilidades por la comisión anterior de delitos y dentro de la segunda las inhabilidades por vínculos familiares (Sentencia C-1062 de 2003 M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra)”. De lo anterior se desprende entonces que existen dos clases de inhabilidades y que una de ellas, por sus connotaciones y origen, ha sido considerada por la Corte como de contenido sancionatorio¹⁹”.

De lo anterior se desprende que si bien una persona puede estar inhabilitada en virtud de la potestad sancionadora del Estado o para salvaguardar el interés general, la primera de estas modalidades es la que merece un reproche penal en los términos establecidos en el presente proyecto de ley, más no la segunda. En el primero de los casos es evidente que la persona conocía de su inhabilidad, pero en el segundo caso no lo es. En principio, la inhabilidad que es impuesta como

se encuentren incursos en causales objetivas de inhabilidad o incompatibilidad, o hayan sido condenados o llegaren a serlo durante el período para el cual resultaren elegidos, por delitos cometidos relacionados con la vinculación a grupos armados ilegales, actividades del narcotráfico, contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad”.

15 Procuraduría General de la Nación. Reporte de candidatos con posibles inhabilidades: proceso electoral año 2015. Agosto 5 de 2015. Disponible en:

http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/eleccion/71_Lista%20definitiva%20Total%20inhabilitados%20agosto_5_2015%20Primer%20Reporte.pdf

16 Departamento Administrativo de la Función Pública. Inhabilidades e incompatibilidades del servidor público. 2011.

17 *Ibid.*

18 Corte Constitucional. Sentencia C-818 del 9 agosto de 2005. M. P.: Rodrigo Escobar Gil.

19 Corte Constitucional. Sentencia C-544 del 28 de mayo de 2004. M. P.: Jaime Córdoba Triviño.

sanción es notificada al interesado por parte de la autoridad competente, por lo que no podría alegarse su desconocimiento. En contraste, en el segundo caso, el sujeto puede alegar el desconocimiento de su inhabilidad en cuanto esta no le fue impuesta por parte de una autoridad, y además argumentar que el régimen de inhabilidades es un régimen expansivo y sujeto de interpretación²⁰.

Adicionalmente, la razón que fundamentó la creación de este tipo penal en debates anteriores fue el informe presentado por la Procuraduría General de la Nación antes mencionado, donde en la mayoría de los casos quienes presentaban inhabilidades lo hacían en virtud de la potestad sancionadora del Estado, lo cual demuestra que era este el tipo de inhabilidad el que quería penalizarse.

Por estas razones, se propone delimitar la comisión de la mencionada conducta a solo aquellos candidatos inhábiles en virtud de la potestad sancionadora del Estado, pues en estos casos resulta incuestionable el conocimiento previo del candidato de su inhabilidad, lo que evidencia un ánimo deliberado de entorpecer los mecanismos democráticos.

Por otra parte, con respecto al segundo de los problemas, consideramos excesiva la tipificación tanto de la inscripción como de la posesión de los candidatos inhábiles. A nuestro criterio, dicha tipificación conllevaría a una innecesaria congestión de la justicia.

De acuerdo con el informe que motivó la adición de este artículo, 729 de los candidatos inscritos para las elecciones locales eran inhábiles. Si este artículo hubiera estado vigente para el año 2015, se hubieran iniciado 729 procesos penales, lo cual habría derivado en una congestión injustificada de la justicia, ya que no se evidencia cómo la sola inscripción de estos candidatos puede lesionar el bien jurídico de la participación democrática, al punto de requerir una sanción penal. Por esta razón proponemos eliminar el verbo rector “inscribir”.

Si se elimina este verbo no habría una desprotección al bien jurídico ya que se mantendría el verbo rector “posesión”. El verbo “posesión” abarca también la “inscripción”, pues un candidato no se puede posesionar sin antes inscribirse. Con esto se logra perseguir las conductas que realmente vulneran el bien jurídico y no se incentivaría una congestión judicial innecesaria.

iii) Artículo 14. Reincorporación de la causal de Mala Conducta para escrutadores

En este artículo se propone reincorporar la causal de mala conducta que se encuentra establecida en el artículo vigente, la cual fue eliminada desde el texto original de este proyecto.

Como lo establece el Código Disciplinario Único, las faltas gravísimas son aquellas que están taxativamente establecidas en él. En este sentido, el numeral 49 de su artículo 48 establece que las causales de mala conducta que hayan sido previstas en la Constitución o la ley serán consideradas como faltas gravísimas. Por lo tanto, si se elimina del artículo 159 del Código Electoral vigente la causal de mala conducta como sanción a los funcionarios públicos que no concurren a

desempeñar su función como escrutadores distritales, municipales o zonales, se estaría yendo en contravía del espíritu de este proyecto, pues precisamente lo que este busca es hacer más gravosas las sanciones en contra de aquellos que atenten contra los mecanismos de participación democrática.

Eliminar la causal de mala conducta le daría la posibilidad a los escrutadores que no cumplan sus funciones (siendo funcionarios públicos) de recibir una sanción menor por la misma conducta, toda vez que podrían llegar a ser sancionados por incurrir en una falta catalogada como menor a la gravísima. En virtud de la supresión de la causal de mala conducta, la falta de estos funcionarios a su deber electoral ya no estaría taxativamente establecida como gravísima, sino que ahora ella podría acomodarse o enmarcarse en otros tipos de faltas disciplinarias, como el abandono de cargo (también gravísima) o el incumplimiento de los deberes (grave o leve), entre otros, derivando así en sanciones más leves. Por ello, se propone reincorporar a este artículo la disposición contenida en el texto vigente del Código Electoral.

Ahora bien, aun cuando durante su trámite en la Cámara de Representantes este proyecto fue tramitado como una ley ordinaria, **vale la pena anotar que, particularmente este artículo, podría tener reserva de ley estatutaria.** Esto teniendo en cuenta que, su contenido se podría enmarcar en las disposiciones contenidas en el literal c) del artículo 152 de la Constitución Política, el cual establece que todo contenido que verse sobre las funciones electorales deberá ser tramitado mediante ley estatutaria. Al respecto, la Corte Constitucional ha determinado que:

“La reserva de ley estatutaria se predica no solo respecto de los elementos esenciales de las funciones electorales, sino también de los asuntos que tienen efectos determinantes en la dinámica electoral, en esa medida todas las disposiciones que se ocupen de la reglamentación de los órganos de administración electoral y de los procesos electorales han de ser promulgadas mediante este tipo legislativo, regla de la cual solo estarían exceptuados los aspectos que fueran absolutamente accesorios e instrumentales²¹”.

Dicho de otra manera, toda materia que se refiera a una función electoral, esto es, que tenga efectos determinantes en la dinámica electoral, se debería tramitar bajo el procedimiento de una ley estatutaria. Sin embargo, surge el interrogante de cuáles contenidos son determinantes en la dinámica electoral y cuáles no, ya que a partir de esta diferenciación es que se determina el procedimiento legislativo a seguir, pues lo que es accesorio o instrumental se podría tramitar bajo una ley ordinaria. La Corte Constitucional ha precisado este punto. En la Sentencia C-145 de 1994 se estableció que no es materia reservada de ley estatutaria lo que pueda ser objeto de reglamentación por parte del Presidente de la República²². En este sentido, existe una interpretación extensiva del artículo 152 literal c), en la cual todo lo relacionado a la dinámica electoral deberá ser tramitado bajo el procedimiento de ley estatutaria.

21 Corte Constitucional. Sentencia C-616 de 2008. M. P.: Humberto Antonio Sierra Porto.

22 Corte Constitucional. Sentencia C-145 de 1994. M. P.: Alejandro Martínez Caballero.

20 Cada cargo de elección popular tiene su propio régimen de inhabilidades que se encuentran en disposiciones especiales.

El presente artículo modifica el artículo 159 del Decreto número 2241 de 1986, el cual regula el cargo de los escrutadores municipales, distritales y zonales, por lo que se podría argumentar que esta reglamentación tiene un efecto sobre la dinámica electoral, por lo que su trámite debería ser el establecido para las leyes estatutarias. Por esta razón, consideramos que debe ser la Comisión Primera la que dirima esta disyuntiva.

iv) **Artículo 15 y 16. Sobre la vinculación de la Policía Nacional en la política criminal electoral.**

Se propone que la Policía Nacional integre el comité que definirá la Política Criminal Electoral, y que también sea parte de la Comisión de Seguimiento que se creará en este proyecto. La vinculación de la Policía Nacional en estas instancias tiene como fin articular en mayor medida a esta entidad para fortalecer la capacidad institucional del Estado para investigar, judicializar y prevenir este tipo de delitos.

La MOE en su informe sobre las irregularidades electorales acaecidas en las elecciones electorales del 2015 identificó unas falencias en cuanto a la investigación y persecución de los delitos electorales. De acuerdo con la MOE, la Policía Nacional, especialmente la Dijín-Sijín, a pesar de que tiene competencia para investigar estos delitos, no cuenta con el suficiente conocimiento y ruta procedimental para adelantar investigaciones que permitan contrarrestar las acciones delictivas o constitutivas o relacionadas con la criminalidad electoral²³.

Asimismo, especificó que era necesario capacitar a los miembros de la Policía Nacional en la investigación y persecución de los distintos delitos en contra de los mecanismos de participación democrática, y para eso recomendó una mayor articulación en el trabajo realizado entre el eje temático especializado de la Fiscalía General de la Nación y las Unidades Especializadas de Investigación Criminal de la Policía Nacional (Sijín-Dijín)²⁴.

Por ello, con esta propuesta se busca involucrar más a la Policía Nacional para lograr una articulación entre las distintas entidades y promover la capacidad institucional de persecución de los delitos electorales. Se pretende también que, al involucrarla, esta entidad sea capaz de definir los lineamientos necesarios para fijar una hoja de ruta para la investigación de estos delitos y colabore de la misma manera en la prevención y evitación de los mismos.

v) **Artículo 18. Censo cero para las elecciones de 2018.**

Con respecto a este artículo, se propone que el nuevo censo se implemente específicamente a partir de las elecciones del año 2018. Como se mencionó anteriormente, según los reportes de la MOE, en las elecciones locales del año 2015 se presentaron mayores irregularidades electorales que en las de Presidente y Congreso del año 2014. En particular, si se consideran los reportes relacionados con anomalías en la inscripción de cédulas, las elecciones locales presentaron un número mucho mayor de denuncias que las elecciones nacionales, pasando de 73 en el año 2014 a 698 en el año 2015.

Las elecciones locales, por su misma naturaleza, ofrecen mayores incentivos para que los ciudadanos se registren para votar en un lugar diferente al de su residencia, toda vez que para votar en una circunscripción diferente solo necesitan cambiarse a un municipio vecino. En este tipo de elecciones es más común que los votantes inscriban su cédula en un lugar distinto al que viven pues, si por cualquier razón quisieran votar en un municipio cercano, es más fácil desplazarse para inscribirse y votar en él.

En contraste, en las elecciones presidenciales y de Congreso, estos incentivos son mucho más bajos porque la circunscripción es única (Presidente y Senado) o, de ser varias, estas son mucho más grandes (departamentales). En este caso, los ciudadanos se ven menos incentivados a registrar su cédula en un lugar diferente al de su residencia pues en cualquier lugar pueden votar por su candidato a la Presidencia o al Senado y, además, de querer votar en una circunscripción diferente para la Cámara de Representantes, estos deben movilizarse grandes distancias hasta otro departamento para inscribirse y votar.

Es por esta razón que se propone esta modificación. El término actual de dos años para implementar el nuevo censo podría coincidir con las elecciones locales del año 2019 –pues quedaría a juicio de la Registraduría si implementarlo en el 2018 o en 2019– razón por la cual las inscripciones que se realicen en este censo podrían agudizar aún más el problema de trashumancia electoral y el de inscripción de cédulas por fuera del lugar de residencia, dado que, como se planteó, estas problemáticas son más comunes en las elecciones locales.

Por ende, si lo que se quiere con esta propuesta es depurar el censo electoral y lograr que este refleje de manera más fiel la composición del electorado que reside en cada uno de los municipios del país, la mejor manera de lograrlo es establecer la obligación de implementar el Censo Cero propuesto en vísperas y con miras a las próximas elecciones presidenciales y de Congreso, esto es, para las elecciones del año 2018.

Finalmente, **este artículo, al igual que el artículo 14, podría tener reserva de ley estatutaria.** Como fue mencionado anteriormente, todo lo relativo a la función electoral, esto es, los asuntos que tienen efectos determinantes en la dinámica electoral, deberían ser tramitados como ley estatutaria. Por ello, surge el interrogante de si la realización de un nuevo censo electoral corresponde a la reglamentación de este tipo de funciones electorales y, por ende, esta disposición debería ser tramitada como ley estatutaria.

El censo electoral es determinante para el ejercicio del derecho al voto. En palabras de la Corte Constitucional,

“el censo electoral es una base de datos compuesta por el registro de cédulas de ciudadanos habilitados para votar; que es elaborada y administrada por la organización electoral y sirve para varios propósitos relativos a las votaciones. Su importancia radica en ser un instrumento para el buen funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana a través de los cuales el pueblo ejerce su soberanía y sus derechos de participación política”²⁵.

23 Misión de Observación Electoral. Irregularidades electorales en Colombia: Elecciones locales 2015. Bogotá-Colombia. Mayo 2016. Pg. 139.

24 *Ibid.* 140.

25 Corte Constitucional. C-490 de 2011. M. P.: Luis Ernesto Vargas Silva.

De lo anterior podría argumentarse que, dada su importancia en el funcionamiento de los mecanismos electorales, toda disposición que afecte el Censo Electoral debería tramitarse como ley estatutaria. Sin embargo, también podría decirse, en contraste, que la disposición de este artículo es apenas accesoria y que por ende podría seguirse tramitando como ley ordinaria. Por ello, dejamos a consideración de la Comisión Primera la definición del trámite necesario.

VI. Comparativo de Modificaciones

Con fundamento en lo anterior, a continuación se presenta un comparativo entre el texto vigente del Código Penal y Electoral, el texto del presente proyecto aprobado en la Cámara de Representantes y el texto propuesto para tercer debate:

Texto vigente	Texto aprobado en Cámara	Texto propuesto para Tercer Debate
<p>Artículo 386. <i>Perturbación de certamen democrático.</i> El que por medio de maniobra engañosa perturbe o impida votación pública relacionada con los mecanismos de participación democrática, o el escrutinio de la misma, o la realización de un cabildo abierto, incurrirá en prisión de cuatro (4) a nueve (9) años.</p> <p>La pena será de prisión de seis (6) a doce (12) años cuando la conducta se realice por medio de violencia. La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando la conducta sea realizada por un servidor público.</p>	<p>Artículo 386. <i>Perturbación de certamen democrático.</i> El que perturbe o impida votación pública relacionada con los mecanismos de participación democrática, o el escrutinio de la misma, o la realización de un cabildo abierto, incurrirá en prisión de cuatro (4) a nueve (9) años y multa de cincuenta (50) a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p> <p>La pena será de prisión de seis (6) a doce (12) años cuando la conducta se realice por medio de violencia.</p> <p>La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando la conducta sea realizada por un servidor público.</p>	<p>Artículo 386. <i>Perturbación de certamen democrático.</i> El que perturbe o impida votación pública relacionada con los mecanismos de participación democrática, o el escrutinio de la misma, o la realización de un cabildo abierto, incurrirá en prisión de cuatro (4) a nueve (9) años y multa de cincuenta (50) a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p> <p>La pena será de prisión de seis (6) a doce (12) años cuando la conducta se realice por medio de violencia.</p> <p>La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando la conducta sea realizada por un servidor público.</p>

Texto vigente	Texto aprobado en Cámara	Texto propuesto para Tercer Debate
<p>Artículo 387. <i>Constreñimiento al sufragante.</i> El que utilice las armas o amenace por cualquier medio a un ciudadano o a un extranjero habilitado por la ley, con el fin de obtener apoyo o votación por determinado candidato o lista de candidatos, o voto en blanco, o por los mismos medios le impida el libre ejercicio del derecho al sufragio, incurrirá en prisión de cuarenta y ocho (48) a ciento ochenta (108) meses.</p> <p>En igual pena incurrirá quien por los mismos medios pretenda obtener en plebiscito, referendo, consulta popular o revocatoria del mandato, apoyo o votación en determinado sentido, o impida el libre ejercicio del derecho al sufragio.</p> <p>La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando la conducta sea realizada por un servidor público.</p>	<p>Artículo 2º. Modifíquese el artículo 387 de la Ley 599 del 2000, Código Penal el cual quedará así:</p> <p>Artículo 387. <i>Constreñimiento al sufragante.</i> El que amenace por cualquier medio a un ciudadano o a un extranjero habilitado por la ley, con el fin de obtener apoyo o votación por determinado candidato o lista de candidatos, o voto en blanco, o por los mismos medios le impida el libre ejercicio del derecho al sufragio, incurrirá en prisión de <u>cuatro (4) a nueve (9) años y multa (50) a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</u></p> <p>En igual pena incurrirá quien por los mismos medios pretenda obtener en plebiscito, referendo, consulta popular o revocatoria del mandato, apoyo o votación en determinado sentido, o impida el libre ejercicio del derecho al sufragio.</p> <p>La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando la conducta sea realizada por un servidor público.</p> <p><u>La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando exista relación de subordinación entre el sujeto activo y el pasivo de la conducta.</u></p>	<p>Artículo 2. Modifíquese el artículo 387 de la Ley 599 del 2000, Código Penal el cual quedará así:</p> <p>Artículo 387. <i>Constreñimiento al sufragante.</i> El que amenace por cualquier medio a un ciudadano o a un extranjero habilitado por la ley, con el fin de obtener apoyo o votación por determinado candidato o lista de candidatos, o voto en blanco, o por los mismos medios le impida el libre ejercicio del derecho al sufragio, incurrirá en prisión de cuatro (4) a nueve (9) años y multa (50) a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p> <p>En igual pena incurrirá quien por los mismos medios pretenda obtener en plebiscito, referendo, consulta popular o revocatoria del mandato, apoyo o votación en determinado sentido, o impida el libre ejercicio del derecho al sufragio.</p> <p>La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando la conducta sea realizada por un servidor público.</p> <p>La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando exista relación de subordinación entre el sujeto activo y el pasivo de la conducta.</p>
<p>Artículo 388. <i>Fraude del sufragante.</i> El que mediante maniobra engañosa, obtenga que un ciudadano o a un extranjero habilitado por la ley, vote por determinado candidato, partido o corriente política, o lo haga en blanco, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años.</p> <p>En igual pena incurrirá quien por el mismo medio obtenga en plebiscito, referendo, consulta popular o revocatoria del mandato votación en determinado sentido.</p>	<p>Artículo 3º. Modifíquese el artículo 388 de la Ley 599 del 2000, Código Penal el cual quedará así:</p> <p>Artículo 388. <i>Fraude del sufragante.</i> El que por cualquier medio manipule la intención de un ciudadano o un extranjero habilitado por la ley para que este vote por determinado candidato, partido o corriente política o lo haga en blanco, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años, <u>y multa de cincuenta (50) a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</u></p> <p>En igual pena incurrirá quien por el mismo medio obtenga en plebiscito, referendo, consulta popular o revocatoria del mandato votación en determinado sentido.</p> <p><u>La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando la conducta sea realizada por un servidor público.</u></p>	<p>Artículo 3. Modifíquese el artículo 388 de la Ley 599 del 2000, Código Penal el cual quedará así:</p> <p>Artículo 388. <i>Fraude del sufragante.</i> El que por cualquier medio manipule la intención de un ciudadano o un extranjero habilitado por la ley para que este vote por determinado candidato, partido o corriente política o lo haga en blanco, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años, y multa de cincuenta (50) a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p> <p>En igual pena incurrirá quien por el mismo medio obtenga en plebiscito, referendo, consulta popular o revocatoria del mandato votación en determinado sentido.</p> <p>La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando la conducta sea realizada por un servidor público.</p>

Texto vigente	Texto aprobado en Cámara	Texto propuesto para Tercer Debate
<p>Artículo 389. <i>Fraude en inscripción de cédulas.</i> El que por cualquier medio indebido logre que personas habilitadas para votar inscriban documento o cédula de ciudadanía en una localidad, municipio o distrito diferente a aquel donde hayan nacido o residan, con el propósito de obtener ventaja en elección popular, plebiscito, referendo, consulta popular o revocatoria del mandato, incurrirá en prisión de cuarenta y ocho (48) a ciento ochenta (180) meses.</p> <p>La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando la conducta sea realizada por un servidor público.</p>	<p>Artículo 4º. Modifíquese el artículo 389 de la Ley 599 del 2000, Código Penal el cual quedará así:</p> <p>Artículo 389. <i>Fraude en inscripción de cédulas.</i> El que por cualquier medio indebido logre que personas habilitadas para votar inscriban documento o cédula de ciudadanía en una localidad, municipio o distrito diferente a aquel donde hayan nacido o residan, con el propósito de obtener ventaja en elección popular, plebiscito, referendo, consulta popular o revocatoria del mandato, incurrirá en prisión de cuatro (4) a nueve (9) años y multa de cincuenta (50) a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p> <p>En igual pena incurrirá quien inscriba su documento o cédula de ciudadanía en localidad, municipio o distrito diferente a aquel donde haya nacido o resida, con el propósito de otorgar ventaja en elección popular, plebiscito, referendo, consulta popular o revocatoria del mandato.</p> <p>La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando la conducta sea realizada por un servidor público.</p>	<p>Artículo 4º. Modifíquese el artículo 389 de la Ley 599 del 2000, Código Penal el cual quedará así:</p> <p>Artículo 389. <i>Fraude en inscripción de cédulas.</i> El que por cualquier medio indebido logre que personas habilitadas para votar inscriban documento o cédula de ciudadanía en una localidad, municipio o distrito diferente a aquel donde hayan nacido o residan, con el propósito de obtener ventaja en elección popular, plebiscito, referendo, consulta popular o revocatoria del mandato, incurrirá en prisión de cuatro (4) a nueve (9) años y multa de cincuenta (50) a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p> <p>En igual pena incurrirá quien inscriba su documento o cédula de ciudadanía en localidad, municipio o distrito diferente a aquel donde haya nacido o resida, con el propósito de obtener provecho ilícito para sí o para terceros.</p> <p>La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando la conducta sea realizada por un servidor público.</p>
<p>Artículo Nuevo</p>	<p>Artículo 5º. Adiciónese el artículo 389A a la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 389A. <i>Inscripción o posesión ilícita de candidaturas.</i> El que estando inhabilitado para desempeñar cargos públicos se inscriba como candidato para ocupar un cargo de elección popular o una vez elegido se poseione, incurra en prisión de cuatro (4) a nueve (9) años y multa de cincuenta (50) a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p> <p>La misma pena se aplicará al responsable o responsables de otorgar los avales y/o realizar la inscripción de los candidatos a los cargos de elección popular. En el caso de los grupos significativos de personas, incurran en esta pena los ciudadanos que trata el inciso 4º del artículo 28 de la Ley 1475 de 2011.</p>	<p>Artículo 5º. Adiciónese el artículo 389A a la Ley 599 de 2000, Código Penal el cual quedará así:</p> <p>Artículo 389A-. <i>Poseción ilícita de candidatos.</i> El que, estando inhabilitado para desempeñar cargos públicos en relación con la potestad sancionadora del Estado, se poseione en un cargo de elección popular, incurrirá en prisión de cuatro (4) a nueve (9) años y multa de cincuenta (50) a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p> <p>La misma pena se aplicará al responsable o responsables de inscribir o de otorgar los avales a los candidatos que se poseionen estando inmersos en las inhabilidades establecidas en el inciso anterior. En el caso de los grupos significativos de ciudadanos se entenderán responsables los ciudadanos de los que trata el inciso 4º del artículo 28 de la Ley 1475 de 2011.</p>

Texto vigente	Texto aprobado en Cámara	Texto propuesto para Tercer Debate
<p>Artículo 390. <i>Corrupción de sufragante.</i> El que prometa, pague o entregue dinero o dádiva a un ciudadano o a un extranjero habilitado por la ley para que consigne su voto en favor de determinado candidato, partido o corriente política, vote en blanco, o se abstenga de hacerlo, incurrirá en prisión de cuarenta y ocho (48) a noventa (90) meses y multa de ciento treinta y tres (133.33) a setecientos cincuenta (750) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p> <p>En igual pena incurrirá quien por los mismos medios obtenga en plebiscito, referendo, consulta popular o revocatoria del mandato votación en determinado sentido.</p> <p>El sufragante que acepte la promesa, el dinero o la dádiva con los fines señalados en el inciso primero, incurrirá en prisión de dieciséis (16) a treinta y seis (36) meses.</p> <p>La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando la conducta sea realizada por un servidor público.</p>	<p>Artículo 6º. Modifíquese el artículo 390 de la Ley 599 del 2000, Código Penal el cual quedará así:</p> <p>Artículo 390. <i>Corrupción de sufragante.</i> El que prometa, pague o entregue dinero, o ofrezca beneficio particular a un ciudadano o a un extranjero habilitado por la ley para que consigne su voto en favor de determinado candidato, partido o corriente política, vote en blanco, o se abstenga de hacerlo, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años y multa de doscientos (200) a mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p> <p>En igual pena incurrirá quien por los mismos medios obtenga en plebiscito, referendo, consulta popular o revocatoria del mandato votación en determinado sentido.</p> <p>En igual pena incurrirá el sufragante que acepte la promesa, el dinero, la dádiva o beneficio particular con los fines señalados en el inciso primero.</p> <p>La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando la conducta sea realizada por un servidor público.</p>	<p>Artículo 6. Modifíquese el artículo 390 de la Ley 599 del 2000, Código Penal el cual quedará así:</p> <p>Artículo 390. <i>Corrupción de sufragante.</i> El que prometa, pague o entregue dinero, dádiva u ofrezca beneficio particular a un ciudadano o a un extranjero habilitado por la ley para que consigne su voto en favor de determinado candidato, partido o corriente política, vote en blanco, o se abstenga de hacerlo, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años y multa de doscientos (200) a mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p> <p>En igual pena incurrirá quien por los mismos medios obtenga en plebiscito, referendo, consulta popular o revocatoria del mandato votación en determinado sentido.</p> <p>En igual pena incurrirá el sufragante que acepte la promesa, el dinero, la dádiva o beneficio particular con los fines señalados en el inciso primero.</p> <p>La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando la conducta sea realizada por un servidor público.</p>
<p>Artículo 390A. <i>Tráfico de votos.</i> El que ofrezca los votos de un grupo de ciudadanos a cambio de dinero o dádiva con la finalidad de que dichos votos se consignen en favor de determinado candidato, partido o corriente política, vote en blanco, se abstenga de hacerlo o en determinado sentido en un plebiscito o referendo o se abstenga de hacerlo incurrirá en prisión de cuatro (4) a doce (9) años y cuatrocientos (400) a mil doscientos (1.200) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p>	<p>Artículo 7º. Adiciónese el artículo 390A a la Ley 599 de 2000 Código Penal, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 390A. <i>Tráfico de votos.</i> El que ofrezca los votos de un grupo de ciudadanos a cambio de dinero o dádiva con la finalidad de que dichos ciudadanos consignen su voto en favor de determinado candidato, partido o corriente política, voten en blanco, se abstengan de hacerlo o lo hagan en determinado sentido en un plebiscito, referendo, consulta popular o revocatoria de mandato incurrirá en prisión de cuatro (4) a doce (9) años y cuatrocientos (400) a mil doscientos (1.200) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p>	<p>Artículo 7º. Adiciónese el artículo 390A a la Ley 599 de 2000 Código Penal, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 390A. <i>Tráfico de votos.</i> El que ofrezca los votos de un grupo de ciudadanos a cambio de dinero o dádiva con la finalidad de que dichos ciudadanos consignen su voto en favor de determinado candidato, partido o corriente política, voten en blanco, se abstengan de hacerlo o lo hagan en determinado sentido en un plebiscito, referendo, consulta popular o revocatoria de mandato incurrirá en prisión de cuatro (4) a doce (9) años y cuatrocientos (400) a mil doscientos (1.200) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p>

Texto vigente	Texto aprobado en Cámara	Texto propuesto para Tercer Debate
Artículo 391. Voto fraudulento. El que suplante a un ciudadano o a un extranjero habilitado por la ley, o vote más de una vez, o sin derecho consigne voto en una elección, plebiscito, referendo, consulta popular, o revocatoria del mandato, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años.	Artículo 8º. Modifíquese el artículo 391 de la Ley 599 del 2000, Código Penal el cual quedará así: Artículo 391. <i>Voto fraudulento.</i> El que suplante a un ciudadano o a un extranjero habilitado por la ley, o vote más de una vez, o sin derecho consigne voto en una elección, plebiscito, referendo, consulta popular, o revocatoria del mandato, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años, multa de cincuenta (50) a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes.	Artículo 8º. Modifíquese el artículo 391 de la Ley 599 del 2000, Código Penal el cual quedará así: Artículo 391. <i>Voto fraudulento.</i> El que suplante a un ciudadano o a un extranjero habilitado por la ley, o vote más de una vez, o sin derecho consigne voto en una elección, plebiscito, referendo, consulta popular, o revocatoria del mandato, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años y multa de cincuenta (50) a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes.
Artículo 392. <i>Favorecimiento de voto fraudulento.</i> El servidor público que permita suplantarse a un ciudadano o a un extranjero habilitado por la ley, o votar más de una vez o hacerlo sin derecho, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años.	Artículo 9º. Modifíquese el artículo 392 de la Ley 599 del 2000, Código Penal el cual quedará así: Artículo 392. <i>Favorecimiento de voto fraudulento.</i> El servidor público que permita suplantarse a un ciudadano o a un extranjero habilitado por la ley, o votar más de una vez o hacerlo sin derecho, incurrirá en prisión de cuatro (4) a nueve (9) años, multa de cincuenta (50) a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes e inhabilidad para ejercer cargos públicos por el doble de la pena de prisión impuesta.	Artículo 9º. Modifíquese el artículo 392 de la Ley 599 del 2000, Código Penal el cual quedará así: Artículo 392. <i>Favorecimiento de voto fraudulento.</i> El servidor público que permita suplantarse a un ciudadano o a un extranjero habilitado por la ley, o votar más de una vez o hacerlo sin derecho, incurrirá en prisión de cuatro (4) a nueve (9) años, multa de cincuenta (50) a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes e inhabilidad para ejercer cargos públicos por el doble de la pena de prisión impuesta.
Artículo 393. <i>Mora en la entrega de documentos relacionados con una votación.</i> El servidor público que no haga entrega oportuna a la autoridad competente de registro electoral, sellos de urna o de arca triclave, incurrirá en prisión de dieciséis (16) a cincuenta y cuatro (54) meses.	Artículo 10. Modifíquese el artículo 393 de la Ley 599 del 2000, Código Penal el cual quedará así: Artículo 393. <i>Mora en la entrega de documentos relacionados con una votación.</i> El servidor público que no haga entrega oportuna a la autoridad competente de registro electoral, sellos de urna o de arca triclave, incurrirá en prisión de cuatro (4) a nueve (9) años, multa de cincuenta (50) a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes e inhabilidad para ejercer cargos públicos por el doble de la pena de prisión impuesta.	Artículo 10. Modifíquese el artículo 393 de la Ley 599 del 2000, Código Penal el cual quedará así: Artículo 393. <i>Mora en la entrega de documentos relacionados con una votación.</i> El servidor público que no haga entrega oportuna a la autoridad competente de registro electoral, sellos de urna o de arca triclave, incurrirá en prisión de cuatro (4) a nueve (9) años, multa de cincuenta (50) a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes e inhabilidad para ejercer cargos públicos por el doble de la pena de prisión impuesta.

Texto vigente	Texto aprobado en Cámara	Texto propuesto para Tercer Debate
Artículo 394. <i>Alteración de resultados electorales.</i> El que por medio distinto de los señalados en los artículos precedentes altere el resultado de una votación o introduzca documentos o tarjetones indebidamente, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años, salvo que la conducta constituya delito sancionado con pena mayor.	Artículo 11. Modifíquese el artículo 394 de la Ley 599 del 2000, Código Penal el cual quedará así: Artículo 394. <i>Alteración de resultados electorales.</i> El que por medio distinto de los señalados en los artículos precedentes altere el resultado de una votación o introduzca documentos o tarjetones indebidamente, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años, salvo que la conducta constituya delito sancionado con pena mayor, multa de cincuenta (50) a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes. La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando la conducta sea realizada por un servidor público.	Artículo 11. Modifíquese el artículo 394 de la Ley 599 del 2000, Código Penal el cual quedará así: Artículo 394. <i>Alteración de resultados electorales.</i> El que por medio distinto de los señalados en los artículos precedentes altere el resultado de una votación o introduzca documentos o tarjetones indebidamente, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años, salvo que la conducta constituya delito sancionado con pena mayor, y multa de cincuenta (50) a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes. La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando la conducta sea realizada por un servidor público.
Artículo 395. <i>Ocultamiento, retención y posesión ilícita de cédula.</i> El que haga desaparecer, posea o retenga cédula de ciudadanía ajena o cualquier otro documento necesario para el ejercicio del derecho de sufragio, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años, salvo que la conducta constituya delito sancionado con pena mayor.	Artículo 12. Modifíquese el artículo 395 de la Ley 599 del 2000, Código Penal el cual quedará así: Artículo 395. <i>Ocultamiento, retención y posesión ilícita de cédula.</i> El que haga desaparecer, posea o retenga cédula de ciudadanía ajena o cualquier otro documento necesario para el ejercicio del derecho de sufragio, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años, salvo que la conducta constituya delito sancionado con pena mayor, multa de cincuenta (50) a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes.	Artículo 12. Modifíquese el artículo 395 de la Ley 599 del 2000, Código Penal el cual quedará así: Artículo 395. <i>Ocultamiento, retención y posesión ilícita de cédula.</i> El que haga desaparecer, posea o retenga cédula de ciudadanía ajena o cualquier otro documento necesario para el ejercicio del derecho de sufragio, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años, salvo que la conducta constituya delito sancionado con pena mayor, y multa de cincuenta (50) a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes.
Artículo 396. <i>Denegación de inscripción.</i> El servidor público a quien legalmente corresponda la inscripción de candidato o lista de candidatos para elecciones populares que no cumpla con esta función o la dilate o entorpezca, incurrirá en prisión de dieciséis (16) a cincuenta y cuatro (54) meses.	Artículo 13. Modifíquese el artículo 396 de la Ley 599 del 2000, Código Penal el cual quedará así: Artículo 396. <i>Denegación de inscripción.</i> El servidor público a quien legalmente corresponda la inscripción de candidato o lista de candidatos para elecciones populares que no cumpla con esta función o la dilate o entorpezca, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años, multa de cincuenta (50) a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes e inhabilidad para ejercer cargos públicos por el doble de la pena de prisión impuesta. En igual pena incurrirá quien realice las conductas anteriores cuando se trate de plebiscito, referendo, consulta popular y revocatoria del mandato. La misma pena se impondrá al que por cualquier medio impida u obstaculice la inscripción a que se refieren los incisos anteriores.	Artículo 13. Modifíquese el artículo 396 de la Ley 599 del 2000, Código Penal el cual quedará así: Artículo 396. <i>Denegación de inscripción.</i> El servidor público a quien legalmente corresponda la inscripción de candidato o lista de candidatos para elecciones populares que no cumpla con esta función o la dilate o entorpezca, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años, multa de cincuenta (50) a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes e inhabilidad para ejercer cargos públicos por el doble de la pena de prisión impuesta. En igual pena incurrirá quien realice las conductas anteriores cuando se trate de plebiscito, referendo, consulta popular y revocatoria del mandato. La misma pena se impondrá al que por cualquier medio impida u obstaculice la inscripción a que se refieren los incisos anteriores.

Texto vigente	Texto aprobado en Cámara	Texto propuesto para Tercer Debate
<p>Artículo 159. <i>Los cargos de escrutadores distritales, municipales y zonales son de forzosa aceptación.</i> Los que no concurren a desempeñarlos pagarán una multa de diez mil pesos (\$ 10.000.00), que será impuesta, mediante resolución, por los Delegados del Registrador Nacional del Estado Civil, y si fueren funcionarios o empleados públicos incurrirán, además en causal de mala conducta. Cuando los designados como escrutadores sean empleados públicos, la multa mientras permanezcan en el empleo, se pagará mediante sucesivos descuentos que hará el pagador respectivo a razón de un diez por ciento (10%) del sueldo mensual que devenga el sancionado.</p> <p>Los Delegados del Registrador Nacional del Estado Civil podrán exonerar del pago de la multa y de la causal de mala conducta a quienes acrediten que su incumplimiento se debió a alguna de las causales establecidas en los literales a) y b) del artículo 108 de este Código, demostrada en la forma prevista en esta disposición.</p>	<p>Artículo 14. Modifíquese el artículo 159 del Decreto número 2241 de 1986, Código Electoral el cual quedará así:</p> <p>Artículo 159. <i>Los cargos de escrutadores distritales, municipales y zonales son de forzosa aceptación e indelegables.</i> Los que no concurren a desempeñarlos pagarán una multa de hasta diez (10) salarios mínimos mensuales legales vigentes, que será impuesta, mediante resolución, por los Delegados del Registrador Nacional del Estado Civil.</p> <p><u>La multa será pagada en un término no superior a 30 días de la expedición de la resolución, so pena de ser reportados en las centrales de riesgos.</u></p> <p>Los Delegados del Registrador Nacional del Estado Civil podrán exonerar del pago de la multa a quienes acrediten que su incumplimiento se debió a alguna de las causales establecidas en los literales a) y b) del artículo 108 de este Código, demostrada en la forma prevista en esta disposición.</p>	<p>Artículo 14. Modifíquese el artículo 159 del Decreto número 2241 de 1986, Código Electoral el cual quedará así:</p> <p>Artículo 159. <i>Los cargos de escrutadores distritales, municipales y zonales son de forzosa aceptación e indelegables.</i> Los que no concurren a desempeñarlos pagarán una multa de hasta diez (10) salarios mínimos mensuales legales vigentes, que será impuesta, mediante resolución, por los Delegados del Registrador Nacional del Estado Civil, <u>y si fueren funcionarios o empleados públicos incurrirán además en causal de mala conducta.</u></p> <p>La multa será pagada en un término no superior a 30 días de la expedición de la resolución, so pena de ser reportados en las centrales de riesgos.</p> <p>Los Delegados del Registrador Nacional del Estado Civil podrán exonerar del pago de la multa y de la causal de mala conducta a quienes acrediten que su incumplimiento se debió a alguna de las causales establecidas en los literales a) y b) del artículo 108 de este Código, demostrada en la forma prevista en esta disposición.</p>
<p>Artículo Nuevo</p>	<p>Artículo 15. Política Criminal Electoral. El Ministerio de Justicia en coordinación con la Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo, Registraduría Nacional del Estado Civil, Consejo Nacional Electoral, Fiscalía General de la Nación y el Ministerio de Educación Nacional definirá en un término no mayor a un (1) año la Política Criminal Electoral, a partir de la entrada en vigencia la presente ley.</p> <p><u>Esta política debe considerar mecanismos educativos, pedagógicos y de prevención con el fin de generar respeto y conciencia frente a la importancia del voto y los demás mecanismos de participación.</u></p> <p><u>Parágrafo. El Ministerio de Justicia enviará un informe trimestral al Honorable Congreso de la República, en el que se presenten los avances de la Política Criminal adoptada.</u></p>	<p>Artículo 15. Política Criminal Electoral. El Ministerio de Justicia y del Derecho en coordinación con la Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo, Registraduría Nacional del Estado Civil, Consejo Nacional Electoral, Fiscalía General de la Nación, el Ministerio de Educación Nacional y la Policía Nacional definirán en un término no mayor a un (1) año la política criminal electoral, a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.</p> <p>Esta política debe considerar mecanismos educativos, pedagógicos y de prevención con el fin de generar respeto y conciencia frente a la importancia del voto y los demás mecanismos de participación.</p> <p>Parágrafo. <u>El Ministerio de Justicia y del Derecho</u> enviará un informe trimestral al Congreso de la República, en el que se presenten los avances de la política criminal implementada.</p>

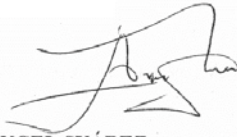
Texto vigente	Texto aprobado en Cámara	Texto propuesto para Tercer Debate
<p>Artículo Nuevo</p>	<p>Artículo 16. <u>Del seguimiento a la ley.</u> Confórmese la Comisión de Seguimiento a los Delitos electorales, la cual deberá sesionar mínimo una vez cada seis meses con el fin de evaluar, proponer y modificar la política criminal electoral descrita en el artículo anterior.</p> <p><u>La Comisión será conformada por:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Fiscal General de la Nación o su delegado. 2. Ministro de Justicia y del Derecho o su delegado. 3. Defensor del pueblo o su delegado. 4. Registraduría Nacional del Estado Civil. 5. Tres integrantes del Senado de la República de la Comisión Primera. 6. Tres integrantes de la Cámara de Representantes de la Comisión Primera. 	<p>Artículo 16 Del seguimiento a la ley. Confórmese la Comisión de Seguimiento a los Delitos Electorales, la cual deberá sesionar mínimo una vez cada seis meses con el fin de evaluar, proponer y modificar la política criminal electoral descrita en el artículo anterior.</p> <p>La Comisión será conformada por:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Fiscal General de la Nación o su delegado. 2. Ministro de Justicia y del Derecho o su delegado. 3. Defensor del Pueblo o su delegado. 4. Registrador Nacional del Estado Civil. 5. Director General de la Policía Nacional. 6. Tres integrantes del Senado de la República de la Comisión Primera. 7. Tres integrantes de la Cámara de Representantes de la Comisión Primera.
<p>Artículo Nuevo</p>	<p>Artículo 17. <u>Cátedra sobre delitos electorales.</u> En la atención a lo previsto en la Ley 1029 de 2010, la Cátedra de democracia incluirá la explicación y socialización de las conductas tipificadas como delitos contra mecanismos de participación democrática, tendrá como objetivo crear y consolidar un lugar para el aprendizaje, la reflexión y el diálogo sobre la cultura democrática, será un espacio de pedagogía y formación en torno a la prevención.</p>	<p>Artículo 17. <i>Cátedra sobre delitos electorales.</i> En la atención a lo previsto en la Ley 1029 de 2010, la Cátedra de democracia incluirá la explicación y socialización de las conductas tipificadas como delitos contra mecanismos de participación democrática, tendrá como objetivo crear y consolidar un lugar para el aprendizaje, la reflexión y el diálogo sobre la cultura democrática, y será un espacio de pedagogía y formación en torno a la prevención.</p>
<p>Artículo Nuevo</p>	<p>Artículo 18. <u>Censo cero.</u> La Registraduría General de la Nación dentro de los dos años siguientes a la expedición de la presente ley, realizará un nuevo censo electoral, en el cual todos los ciudadanos o extranjeros residentes en Colombia habilitados para votar vuelvan a inscribir sus cédulas en el lugar donde residen.</p>	<p>Artículo 18. <i>Censo cero.</i> La Registraduría Nacional del Estado Civil realizará, para las elecciones del año 2018, un nuevo censo electoral, en el cual todos los ciudadanos o extranjeros residentes en Colombia habilitados para votar vuelvan a inscribir sus cédulas en el lugar donde residen.</p>
<p>Artículo Nuevo</p>	<p>Artículo 19. <u>Vigencia.</u> La presente ley rige a partir de su promulgación.</p>	<p>Artículo 19. <i>Vigencia.</i> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>

De esta forma, a continuación, me permito poner en consideración la siguiente

Proposición

Con fundamento en las consideraciones anteriormente expuestas, me permito proponer a la Comisión Primera del Senado dar primer debate al Proyecto de ley número 017 de 2015 Cámara, 125 de 2016 Senado, mediante la cual se modifica la Ley 599 de 2000 y se dictan otras disposiciones para proteger los mecanismos de participación democrática, conforme al pliego de modificaciones.

De los honorables Senadores,



ALFREDO RANGEL SUÁREZ
Senador de la República

TEXTO PROPUESTO PONENCIA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 017 DE 2015 CÁMARA, 125 DE 2016 SENADO mediante la cual se modifica la Ley 599 de 2000 y se dictan otras disposiciones para proteger los mecanismos de participación democrática.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Modifíquese el artículo 386 de la Ley 599 del 2000, Código Penal el cual quedará así:

Artículo 386. *Perturbación de certamen democrático.* El que perturbe o impida votación pública relacionada con los mecanismos de participación democrática, o el escrutinio de la misma, o la realización de un cabildo abierto, incurrirá en prisión de cuatro (4) a nueve (9) años y multa de cincuenta (50) a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

La pena será de prisión de seis (6) a doce (12) años cuando la conducta se realice por medio de violencia.

La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando la conducta sea realizada por un servidor público.

Artículo 2º. Modifíquese el artículo 387 de la Ley 599 del 2000, Código Penal el cual quedará así:

Artículo 387. *Constreñimiento al sufragante.* El que amenace por cualquier medio a un ciudadano o a un extranjero habilitado por la ley, con el fin de obtener apoyo o votación por determinado candidato o lista de candidatos, voto en blanco, o por los mismos medios le impida el libre ejercicio del derecho al sufragio, incurrirá en prisión de cuatro (4) a nueve (9) años y multa de cincuenta (50) a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

En igual pena incurrirá quien por los mismos medios pretenda obtener en plebiscito, referendo, consulta popular o revocatoria del mandato, apoyo o votación en determinado sentido, o impida el libre ejercicio del derecho al sufragio.

La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando la conducta sea realizada por un servidor público.

La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando exista relación de subordinación entre el sujeto activo y el pasivo de la conducta.

Artículo 3º. Modifíquese el artículo 388 de la Ley 599 del 2000, Código Penal el cual quedará así:

Artículo 388. *Fraude del sufragante.* El que por cualquier medio manipule la intención de un ciudadano o un extranjero habilitado por la ley para que este vote por determinado candidato, partido o corriente política o lo haga en blanco, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años, y multa de cincuenta (50) a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

En igual pena incurrirá quien por el mismo medio obtenga en plebiscito, referendo, consulta popular o revocatoria del mandato votación en determinado sentido.

La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando la conducta sea realizada por un servidor público.

Artículo 4º. Modifíquese el artículo 389 de la Ley 599 del 2000, Código Penal el cual quedará así:

Artículo 389. *Fraude en inscripción de cédulas.* El que por cualquier medio indebido logre que personas habilitadas para votar inscriban documento o cédula de ciudadanía en una localidad, municipio o distrito diferente a aquel donde hayan nacido o residan, con el propósito de obtener ventaja en elección popular, plebiscito, referendo, consulta popular o revocatoria del mandato, incurrirá en prisión de cuatro (4) a nueve (9) años y multa de cincuenta (50) a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

En igual pena incurrirá quien inscriba su documento o cédula de ciudadanía en localidad, municipio o distrito diferente a aquel donde haya nacido o resida, con el propósito de obtener provecho ilícito para sí o para terceros.

La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando la conducta sea realizada por un servidor público.

Artículo 5º. Adiciónese el artículo 389A a la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

Artículo 389A. *Poseción ilícita de candidatos.* El que, estando inhabilitado para desempeñar cargos públicos en relación con la potestad sancionadora del Estado, se poseione en un cargo de elección popular, incurrirá en prisión de cuatro (4) a nueve (9) años y multa de cincuenta (50) a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

La misma pena se aplicará al responsable o responsables de inscribir o de otorgar los avales a los candidatos que se posesionen estando inmersos en las inhabilidades establecidas en el inciso anterior. En el caso de los grupos significativos de ciudadanos se entenderán responsables los ciudadanos de los que trata el inciso 4º del artículo 28 de la Ley 1475 de 2011.

Artículo 6º. Modifíquese el artículo 390 de la Ley 599 del 2000, Código Penal el cual quedará así:

Artículo 390. *Corrupción de sufragante.* El que prometa, pague o entregue dinero, dádiva u ofrezca beneficio particular a un ciudadano o a un extranjero habilitado por la ley para que consigne su voto en favor de determinado candidato, partido o corriente política, vote en blanco, o se abstenga de hacerlo, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años y multa de doscientos (200) a mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

En igual pena incurrirá quien por los mismos medios obtenga en plebiscito, referendo, consulta popular o revocatoria del mandato votación en determinado sentido.

En igual pena incurrirá el sufragante que acepte la promesa, el dinero, la dádiva o beneficio particular con los fines señalados en el inciso 1º.

La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando la conducta sea realizada por un servidor público.

Artículo 7º. Adiciónese el artículo 390 A a la Ley 599 de 2000, Código Penal el cual quedará así:

Artículo 390A. *Tráfico de votos.* El que ofrezca los votos de un grupo de ciudadanos a cambio de dinero o dádiva con la finalidad de que dichos ciudadanos consignent su voto en favor de determinado candidato, partido o corriente política, voten en blanco, se abstengan de hacerlo o lo hagan en determinado sentido en un plebiscito, referendo, consulta popular o revocatoria de mandato incurrirá en prisión de cuatro (4) a nueve (9) años y multa de cuatrocientos (400) a mil doscientos (1.200) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Artículo 8°. Modifíquese el artículo 391 de la Ley 599 del 2000, Código Penal el cual quedará así:

Artículo 391. *Voto fraudulento.* El que suplante a un ciudadano o a un extranjero habilitado por la ley, o vote más de una vez, o sin derecho consigne voto en una elección, plebiscito, referendo, consulta popular, o revocatoria del mandato, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años y multa de cincuenta (50) a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Artículo 9°. Modifíquese el artículo 392 de la Ley 599 del 2000, Código Penal el cual quedará así:

Artículo 392. *Favorecimiento de voto fraudulento.* El servidor público que permita suplantar a un ciudadano o a un extranjero habilitado por la ley, o votar más de una vez o hacerlo sin derecho, incurrirá en prisión de cuatro (4) a nueve (9) años, multa de cincuenta (50) a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes e inhabilitación para ejercer cargos públicos por el doble de la pena de prisión impuesta.

Artículo 10. Modifíquese el artículo 393 de la Ley 599 del 2000, Código Penal el cual quedará así:

Artículo 393. *Mora en la entrega de documentos relacionados con una votación.* El servidor público que no haga entrega oportuna a la autoridad competente de registro electoral, sellos de urna o de arca triclave, incurrirá en prisión de cuatro (4) a nueve (9) años, multa de cincuenta (50) a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes e inhabilitación para ejercer cargos públicos por el doble de la pena de prisión impuesta.

Artículo 11. Modifíquese el artículo 394 de la Ley 599 del 2000, Código Penal el cual quedará así:

Artículo 394. *Alteración de resultados electorales.* El que por medio distinto de los señalados en los artículos precedentes altere el resultado de una votación o introduzca documentos o tarjetones indebidamente, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años, salvo que la conducta constituya delito sancionado con pena mayor, y multa de cincuenta (50) a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando la conducta sea realizada por un servidor público.

Artículo 12. Modifíquese el artículo 395 de la Ley 599 del 2000, Código Penal el cual quedará así:

Artículo 395. *Ocultamiento, retención y posesión ilícita de cédula.* El que haga desaparecer, posea o retenga cédula de ciudadanía ajena o cualquier otro documento necesario para el ejercicio del derecho de sufragio, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años, salvo que la conducta constituya delito sancionado con pena mayor, y multa de cincuenta (50) a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Artículo 13. Modifíquese el artículo 396 de la Ley 599 del 2000, Código Penal el cual quedará así:

Artículo 396. *Denegación de inscripción.* El servidor público a quien legalmente corresponda la inscripción de candidato o lista de candidatos para elecciones populares que no cumpla con esta función o la dilate o entorpezca, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años, multa de cincuenta (50) a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes e inhabilitación para ejercer cargos públicos por el doble de la pena de prisión impuesta.

En igual pena incurrirá quien realice las conductas anteriores cuando se trate de plebiscito, referendo, consulta popular y revocatoria del mandato.

La misma pena se impondrá al que por cualquier medio impida u obstaculice la inscripción a que se refieren los incisos anteriores.

Artículo 14. Modifíquese el artículo 159 del Decreto número 2241 de 1986, Código Electoral el cual quedará así:

Artículo 159. *Los cargos de escrutadores distritales, municipales y zonales son de forzosa aceptación e indelegables.* Los que no concurren a desempeñarlos pagarán una multa de hasta diez (10) salarios mínimos legales vigentes, que será impuesta, mediante resolución, por los Delegados del Registrador Nacional del Estado Civil, y si fueren funcionarios o empleados públicos incurrirán además en causal de mala conducta.

La multa será pagada en un término no superior a 30 días de la expedición de la resolución, so pena de ser reportados en las centrales de riesgo.

Los Delegados del Registrador Nacional del Estado Civil podrán exonerar del pago de la multa y de la causal de mala conducta a quienes acrediten que su incumplimiento se debió a alguna de las causales establecidas en los literales a) y b) del artículo 108 de este Código, demostrada en la forma prevista en esta disposición.

Artículo 15. Política Criminal Electoral. El Ministerio de Justicia y del Derecho en coordinación con la Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo, Registraduría Nacional del Estado Civil, Consejo Nacional Electoral, Fiscalía General de la Nación, el Ministerio de Educación Nacional y la Policía Nacional definirán en un término no mayor a un (1) año la política criminal electoral, a partir de la entrada en vigencia la presente Ley. Esta política debe considerar mecanismos educativos, pedagógicos y de prevención con el fin de generar respeto y conciencia frente a la importancia del voto y los demás mecanismos de participación.

Parágrafo. El Ministerio de Justicia y del Derecho enviará un informe trimestral al Congreso de la República en el que se presenten los avances de la política criminal implementada.

Artículo 16. Del Seguimiento a la ley. Confórmese la Comisión de Seguimiento a los Delitos Electorales la cual deberá sesionar mínimo una vez cada seis meses con el fin de evaluar, proponer y modificar la política criminal electoral descrita en el artículo anterior.

La Comisión será conformada por:

1. Fiscal General de la Nación o su delegado.
2. Ministro de Justicia y del Derecho o su delegado.
3. Defensor del Pueblo o su delegado.
4. Registrador Nacional del Estado Civil
5. Director General de la Policía Nacional.
6. Tres integrantes del Senado de la República de la Comisión Primera.
7. Tres integrantes de la Cámara de Representantes de la Comisión Primera.

Artículo 17. Cátedra sobre delitos electorales. En atención a lo previsto en la Ley 1029 de 2010, la Cátedra de democracia incluirá la explicación y socialización de las conductas tipificadas como delitos contra mecanismos de participación democrática, tendrá como objetivo crear y consolidar un lugar para el aprendizaje, la reflexión y el diálogo sobre la cultura democrática, y será un espacio de pedagogía y formación en torno a la prevención.

Artículo 18. Censo cero. La Registraduría Nacional del Estado Civil realizará, para las elecciones del año 2018, un nuevo censo electoral, en el cual todos los ciudadanos o extranjeros residentes en Colombia habilitados para votar vuelvan a inscribir sus cédulas en el lugar donde residen.

Artículo 19. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



ALFREDO RANGEL SUÁREZ
Senador de la República

LEYES SANCIONADAS

LEY 1779 DE 2016

(abril 11)

por medio de la cual se modifica el artículo 8° de la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010 y 1738 de 2014.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 8° de la Ley 418 de 1997, modificado por el artículo 3° de la Ley 1421 de 2010, a su vez prorrogado por el artículo 1° de la Ley 1738 de 2014, quedará así:

Artículo 8°. Los representantes autorizados expresamente por el Gobierno nacional, con el fin de promover la reconciliación entre los colombianos, la convivencia pacífica y lograr la paz, podrán:

– Realizar todos los actos tendientes a entablar conversaciones y diálogos con grupos armados organizados al margen de la ley.

– Adelantar diálogos, negociaciones y firmar acuerdos con los voceros o miembros representantes de los grupos armados organizados al margen de la ley, dirigidos a: obtener soluciones al conflicto armado, lograr la efectiva aplicación del derecho internacional humanitario, el respeto de los derechos humanos, el cese de hostilidades o su disminución, la reincorporación a la vida civil de los miembros de estas organizaciones o su tránsito a la legalidad y la creación de condiciones que propendan por un orden político, social y económico justo.

Los acuerdos y su contenido serán los que a juicio del Gobierno sean necesarios para adelantar el proceso de paz y su cumplimiento será verificado por las instancias nacionales o internacionales que para el efecto y de común acuerdo designen las partes.

Estos acuerdos deben garantizar el normal y pleno funcionamiento de las instituciones civiles de la región en donde ejerce influencia el grupo armado al margen de la ley que lo suscribe.

Cuando así lo disponga el Gobierno nacional según lo acordado por las partes, en el marco de un proceso de desarme, una instancia internacional podrá estar encargada de funciones tales como la administración, registro, control, destrucción o disposición final del armamento del grupo armado organizado al margen de la ley y las demás actividades necesarias para llevar a cabo el proceso.

A la respectiva instancia internacional que acuerden las partes se les otorgarán todas las facilidades, privilegios, de carácter tributario y aduanero, y protección

necesarios para su establecimiento y funcionamiento en el territorio nacional.

Parágrafo 1°. De conformidad con las normas del Derecho Internacional Humanitario, y para los efectos de la presente ley, se entiende por grupo armado organizado al margen de la ley, aquel que bajo la dirección de un mando responsable, ejerza sobre una parte del territorio un control tal que le permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas.

Se entiende por miembro-representante, la persona que el grupo armado organizado al margen de la ley designe como representante suyo para participar en los diálogos, negociación o suscripción de acuerdos con el Gobierno nacional o sus delegados.

Se entiende por vocero persona de la sociedad civil que sin pertenecer al grupo armado organizado al margen de la ley, pero con el consentimiento expreso de este, participa en su nombre en los procesos de paz, diálogos, negociaciones y acuerdos. No será admitida como vocero, la persona contra quien obre, previo al inicio de estos, resolución o escrito de acusación.

Parágrafo 2°. Una vez iniciado un proceso de diálogo, negociación o firma de acuerdos, y con el fin de facilitar el desarrollo de los mismos, las autoridades judiciales correspondientes suspenderán las órdenes de captura que se hayan dictado o se dicten en contra de los miembros representantes de las organizaciones armadas al margen de la ley con los cuales se adelanten diálogos, negociaciones o acuerdos de paz.

Para tal efecto, el Gobierno nacional comunicará a las autoridades señaladas el inicio, terminación o suspensión de diálogos, negociaciones o firma de acuerdos y certificará la participación de las personas que actúan como voceros o miembros representantes de dichos grupos armados organizados al margen de la ley. Las partes acordarán mecanismos de verificación conjunta de los acuerdos, diálogos o acercamientos y de considerarlo conveniente podrán acudir a instituciones o personas de la vida nacional o internacional para llevar a cabo dicha verificación.

Igualmente, se suspenderán las órdenes de captura que se dicten en contra de los voceros con posterioridad al inicio de los diálogos, negociaciones o suscripción de acuerdos, por el término que duren estos.

Se garantizará la seguridad y la integridad de todos los que participen en los procesos de paz, diálogos, negociaciones y acuerdos de que trata esta ley.

Parágrafo 3°. El Gobierno nacional o los representantes autorizados expresamente por el mismo, podrán acordar con los voceros o miembros representantes de las organizaciones armadas al margen de la ley, en un proceso de paz, y para efectos del presente artículo, su ubicación temporal o la de sus miembros en precisas y determinadas zonas del territorio nacional, de considerarse conveniente. En las zonas aludidas quedará suspendida la ejecución de las órdenes de captura contra estos y los demás miembros del grupo organizado al margen de la ley al igual que durante el transcurso del desplazamiento hacia las mismas hasta que el Gobierno así lo determine o declare que ha culminado dicho proceso. Adicionalmente, si así lo acordaran las partes, a solicitud del Gobierno nacional y de manera temporal se podrá suspender la ejecución de las órdenes de captura en contra de cualquiera de los miembros del grupo armado organizado al margen de la ley, por fuera de las zonas, para adelantar actividades propias del proceso de paz.

En esas zonas, que no podrán ubicarse en áreas urbanas, se deberá garantizar el normal y pleno ejercicio del Estado de Derecho. El Gobierno definirá la manera como funcionarán las instituciones públicas para garantizar los derechos de la población. De conformidad con lo que acuerden las partes en el marco del proceso de paz, el Gobierno al establecer las zonas deberá:

1. Precisar la delimitación geográfica de las zonas.
2. Establecer el rol de las instancias nacionales e internacionales que participen en el proceso de dejación de armas y tránsito a la legalidad de las organizaciones armadas al margen de la ley.
3. Establecer las condiciones y compromisos de las partes para definir la temporalidad y funcionamiento de las zonas mencionadas.

Parágrafo 4°. El Presidente de la República, mediante orden expresa y en la forma que estime pertinente, determinará la localización y las modalidades de acción de la Fuerza Pública, siendo fundamental para ello que no se conculquen los derechos y libertades de la comunidad, ni generen inconvenientes o conflictos sociales.

Parágrafo 5°. Cuando se trate de diálogos, negociaciones o firma de acuerdos con el Gobierno nacional, la calidad de miembro del grupo armado organizado al margen de la ley de que se trate, se acreditará mediante una lista suscrita por los voceros o miembros representantes designados por dicho grupo, en la que se reconozca expresamente tal calidad.

Esta lista será recibida y aceptada por el Alto Comisionado para la Paz de buena fe, de conformidad con el principio de confianza legítima, base de cualquier acuerdo de paz, sin perjuicio de las verificaciones correspondientes.

Artículo 2°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación.

El Presidente del honorable Senado de la República,
Luis Fernando Velasco Chaves.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,
Alfredo Rafael Deluque Zuleta.

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

REPÚBLICA DE COLOMBIA – GOBIERNO NACIONAL

Publíquese y cúmplase.

Dada en Bogotá, D. C., a 11 de abril de 2016.

JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN

El Ministro del Interior,

Juan Fernando Cristo Bustos.

El Ministro de Justicia y del Derecho,

Yesid Reyes Alvarado.

El Ministro de Defensa Nacional,

Luis Carlos Villegas Echeverri.

CONTENIDO

Gaceta número 872 - Miércoles, 12 de octubre de 2016	
SENADO DE LA REPÚBLICA	
PONENCIAS	Págs.
Informe de ponencia positiva para primer debate y articulado propuesto al proyecto de ley número 57 de 2016 Senado, por medio de la cual se protege el cuidado de la niñez.	1
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al proyecto de ley número 59 de 2016 Senado, por la cual se toman medidas, a fin de garantizar la efectiva prestación del servicio de salud oncopediátrica a los menores de 18 años en procura de la prelación de sus derechos fundamentales.	6
Informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley número 101 de 2016 Senado, por la cual se brindan condiciones para mejorar la calidad de vida del adulto mayor en Colombia.	11
Informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley número 017 de 2015 Cámara, 125 de 2016 Senado, mediante la cual se modifica la Ley 599 de 2000 y se dictan otras disposiciones para proteger los mecanismos de participación democrática.	13
LEYES SANCIONADAS	
Ley 1779 de 2016, por medio de la cual se modifica el artículo 8° de la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010 y 1738 de 2014.	26

