



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVI - N° 879

Bogotá, D. C., martes, 3 de octubre de 2017

EDICIÓN DE 24 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PROYECTOS DE LEY ESTATUTARIA

#### PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 12 DE 2017

*por la cual se modifica parcialmente la Ley 996 de 2005.*

El Congreso de Colombia en virtud del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz,

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 32 de la Ley 996 de 2005, el cual quedará así:

“**Artículo 32. Vinculación a la nómina estatal.** Se suspenderá cualquier forma de vinculación que afecte la nómina estatal, en la Rama Ejecutiva del Poder Público, durante los cuatro (4) meses anteriores a la elección presidencial y hasta la realización de la segunda vuelta, si fuere el caso. Se exceptúan de la presente disposición, las vinculaciones relacionadas con los casos a que se refieren los incisos 2 y 3 del artículo 33 de la presente ley”.

“Parágrafo. Para efectos de proveer el personal supernumerario que requiera la organización electoral, la Registraduría organizará los procesos de selección y vinculación de manera objetiva a través de concursos públicos de méritos”.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 33 de la Ley 996 de 2005, el cual quedará así:

“**Artículo 33. Restricciones a la contratación pública.** Durante los cuatro (4) meses anteriores a la elección presidencial y hasta la realización de la elección en la segunda vuelta, si fuere el caso, queda prohibida la contratación directa por parte de todos los entes del Estado”.

“Queda exceptuado lo referente a la defensa y seguridad del Estado, los contratos de crédito público, los requeridos para cubrir las emergencias

educativas, sanitarias y desastres, así como también los utilizados para la reconstrucción de vías, puentes, carreteras, infraestructura energética y de comunicaciones, en caso de que hayan sido objeto de atentados, acciones terroristas, desastres naturales o casos de fuerza mayor, y los que deban realizar las entidades sanitarias y hospitalarias.

“Así mismo quedan exceptuados los contratos celebrados por parte de la Agencia de Renovación del Territorio, la Agencia Nacional de Tierras, la Agencia para la Reincorporación y la Normalización, la Unidad Nacional de Protección y las entidades que conforman el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición relacionados con la ejecución de obras y adquisición de bienes y servicios estrictamente necesarios para implementar el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”.

Artículo 3°. Modifíquese el inciso 1 del parágrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005, el cual quedará así:

“**Parágrafo.** Los Gobernadores, Alcaldes Municipales y/o Distritales, Secretarios, Gerentes y Directores de entidades descentralizadas del orden municipal, departamental o distrital, dentro de los cuatro (4) meses anteriores a las elecciones, no podrán celebrar convenios interadministrativos para la ejecución de recursos públicos, ni participar, promover y destinar recursos públicos de las entidades a su cargo, como tampoco de las que participen como miembros de sus juntas directivas, en o para reuniones de carácter proselitista. Se exceptúa la celebración de convenios interadministrativos de dichos entes territoriales o entidades con la Agencia de Renovación del Territorio, la Agencia Nacional de

Tierras, la Agencia para la Reincorporación y la Normalización, la Unidad Nacional de Protección y las entidades que conforman el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición con el objeto de realizar las acciones estrictamente necesarias para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”.

Artículo 4°. *Vigencia.* Esta ley rige a partir de su promulgación.

De los honorables Congresistas,

**GUILLERMO RIVERA FLÓREZ**  
Ministro del Interior

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La suscripción del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto el pasado 24 de noviembre de 2016, entre el Gobierno nacional y las FARC-EP, marcó un hito en la historia de este país, como lo es la transición a la paz después de un conflicto armado. Bajo esa medida, se deberán establecer reglas excepcionales para satisfacer las exigencias relacionadas con la construcción de una paz estable y duradera.

Al respecto, y con el fin de facilitar, agilizar y asegurar el desarrollo e implementación normativa del Acuerdo Final, el presente proyecto de ley modifica parcialmente la Ley 996 de 2005, en el sentido de establecer unas excepciones a las prohibiciones de contratación directa por parte del Estado, la celebración de convenios interadministrativos y la modificación de la nómina del respectivo ente territorial o entidad.

Estas excepciones se fundamentan en que las entidades mencionadas tienen una relación estrecha y directa con la implementación de la primera fase del Acuerdo Final, y por tal motivo, como lo establece el proyecto de ley, solo podrán hacer uso de estas excepciones cuando se trate de medidas relacionadas con la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

El fin del conflicto está íntimamente ligado con la institucionalidad que tendrá a cargo la ejecución e implementación de medidas urgentes para satisfacer los derechos de las víctimas. De esta forma, se exceptúan determinadas entidades que en el primer semestre del 2018 necesitarán disponer de su plena capacidad institucional para responder con los objetivos señalados.

Con base en las anteriores consideraciones, es necesario señalar el objeto principal de cada una de las entidades exceptuadas de la regla:

- (a) **La Agencia para la Renovación del Territorio** tiene por objeto coordinar la intervención de las entidades nacionales y territoriales en las zonas rurales afectadas por el conflicto priorizadas por el Gobierno nacional, a través de la ejecución de planes y proyectos para la renovación territorial de

estas zonas, que permitan su reactivación económica, social y su fortalecimiento institucional, para que se integren de manera sostenible al desarrollo del país;

- (b) **la Agencia para la Reincorporación y la Normalización** tiene como objeto gestionar, implementar, coordinar y evaluar, de forma articulada con las instancias competentes, la política, los planes, programas y proyectos de reincorporación y normalización de los integrantes de las FARC-EP, a través de la Unidad Técnica para la Reincorporación de las FARC-EP; y de la política de reintegración de personas y grupos alzados en armas con el fin de propender por la paz, la seguridad y la convivencia;
- (c) **la Agencia Nacional de Tierras**, como máxima autoridad de las tierras de la nación, tiene por objeto ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para lo cual deberá gestionar el acceso a la tierra como factor productivo, lograr la seguridad jurídica sobre esta, promover su uso en cumplimiento de la función social de la propiedad y administrar y disponer los predios rurales de propiedad de la nación, y,
- (d) **la Unidad Nacional de Protección** tiene por objeto implementar un programa de protección especializada que tendrá como objetivo proteger a los integrantes del nuevo partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC a la actividad legal, así como a los antiguos integrantes de las FARC que se reincorporen a la vida civil y a las familias de todos los anteriores de acuerdo con el nivel de riesgo.

Por otra parte, el **Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición** estará compuesto por los siguientes mecanismos: la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición; la Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado; la Jurisdicción Especial para la Paz. Acerca del objeto principal de cada uno de estos mecanismos, se señala que (a) **la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición** tiene como objeto contribuir al esclarecimiento de lo ocurrido, de acuerdo con los elementos del Mandato y ofrecer una explicación amplia de la complejidad del conflicto, de tal forma que se promueva un entendimiento compartido en la sociedad, en especial de los aspectos menos conocidos del conflicto, como el impacto del conflicto en los niños, niñas y adolescentes y la violencia basada en género, entre otros, (b) **la Unidad para la Búsqueda de Personas dadas**

por **Desaparecidas** tiene por objeto dirigir, coordinar, y contribuir a la implementación de las acciones humanitarias de búsqueda y localización de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado que se encuentren con vida, y en los casos de fallecimiento, cuando sea posible, la recuperación, identificación y entrega digna de cuerpos esqueléticos, de acuerdo con las disposiciones contenidas en la Constitución Política y en el presente decreto ley, garantizando un enfoque territorial, diferencial y de género, y **(c) la Jurisdicción Especial para la Paz**. Su fin primordial es garantizar el derecho superior de las víctimas a la justicia, ofrecer verdad a la sociedad colombiana, contribuir al logro de una paz estable y duradera, y adoptar decisiones que otorguen plena seguridad jurídica a quienes participaron de manera directa o indirecta en el conflicto armado interno.

En ese orden de ideas, se considera que el objeto de las entidades mencionadas responde a los criterios de necesidad y urgencia que tiene el Estado colombiano para continuar con la efectiva implementación del Acuerdo Final a través de su plena institucionalidad. Y en todo caso, el presente proyecto de ley advierte que estas medidas se podrán implementar únicamente en los casos relacionados directamente con la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

Gran parte del éxito de los procesos de paz se centra en la implementación eficaz y eficiente de las medidas iniciales del mismo. Teniendo en cuenta que las entidades a las que se ha hecho referencia tienen bajo su cargo elementos esenciales del Acuerdo Final, tales como los componentes de seguridad, el desarrollo de las acciones necesarias para el desarrollo rural integral y la protección de los derechos de las víctimas a través de los mecanismos del Sistema Integral de Verdad, Justicia y Reparación; estas entidades no pueden verse obstuidas durante meses para ejercer sus funciones plenamente mientras transcurre el proceso electoral del año 2018.

Por lo tanto, me permito poner a disposición del Honorable Congreso de la República, para que en virtud del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz contemplado en el Acto Legislativo número 01 de 2016, le dé trámite al presente proyecto de ley.

De los honorables Congresistas,



**GUILLERMO RIVERA FLÓREZ**  
Ministro del Interior

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General  
(arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 29 del mes de septiembre del año 2017 se radicó en este despacho el **Proyecto de ley número 12** con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por el Ministro *Guillermo Rivera Flórez*.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 29 de septiembre de 2017

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el **Proyecto de ley Estatutaria número 12 de 2017 Senado**, por la cual se modifica parcialmente la Ley 996 de 2005, de conformidad con el artículo 43 de la Ley 5ª de 1992, y dentro del marco de Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, establecido en el Acto Legislativo número 01 de 2016, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy, ante la Secretaría General del Senado de la República por el Ministro del Interior, doctor *Guillermo Rivera Flórez*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales, Ley 3ª de 1992.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 29 de septiembre de 2017

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

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Efraín Cepeda Sarabia.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

## PROYECTOS DE LEY

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 136 DE 2017 SENADO

*por la cual se fomenta la cultura de la donación voluntaria, altruista, habitual y no remunerada de sangre segura y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

#### Disposiciones generales

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto fomentar la cultura de donación voluntaria, altruista, habitual y no remunerada de sangre segura, considerada un bien de interés público, como uno de los mecanismos garantes de la protección y seguridad de la vida y de la salud.

Artículo 2°. *Estrategias.* El fomento de la cultura de donación voluntaria, altruista, habitual y no remunerada de sangre segura se desarrollará teniendo en cuenta los siguientes parámetros:

a) Promoción constante de programas de concientización respecto a la cultura de donación voluntaria, altruista, habitual y no remunerada de sangre segura;

b) Implementación del Programa Nacional de Donación Voluntaria de Sangre Segura para lograr la transición de un sistema de captación de unidades de sangre por reposición, a un sistema de donación de sangre ciento por ciento voluntaria, altruista, habitual y no remunerada para el año 2020;

c) Reconocimiento de las personas naturales y jurídicas que contribuyan al abastecimiento periódico de los bancos de sangre a lo largo del territorio nacional.

#### CAPÍTULO II

#### Definiciones y principios fundamentales de la donación de sangre

Artículo 3°. *Definiciones.* Para los fines de la presente ley se establecen las siguientes definiciones:

a) **Donación voluntaria, altruista, habitual y no remunerada:** Acto de disposición voluntaria, libre de coacción, sin remuneración económica o de otra índole, por el que una persona, durante el período de vida hábil para donar, se presenta a un banco de sangre o a la institución autorizada, para solicitar la extracción de su sangre o sus componentes, con fines de análisis y transfusión;

b) **Donante (donador o hemodador) voluntario:** Es la persona que realiza el acto de donación voluntaria, altruista, habitual y no remunerada de sangre segura o de sus componentes de forma periódica, en un

banco de sangre debidamente autorizado por, y que se ha inscrito como donante voluntario ante el Programa Nacional de Sangre;

c) **Promotor(a):** Es toda persona natural o jurídica que promueve voluntariamente la cultura de la donación voluntaria, altruista, habitual y no remunerada de sangre segura y que fomenta las actividades de dicha cultura;

d) **Receptor (a):** Es toda persona beneficiada por una transfusión de sangre entera o sus componentes y/o derivados;

e) **Sangre segura:** Es el tejido líquido debidamente extraído de seres humanos sanos durante el período de vida hábil para donar, que ha sido sometido a las pruebas necesarias para garantizar desde su extracción hasta su transfusión, que esté libre de virus y/o cualquier condición que pudiera afectar la salud del (de la) receptor(a).

Artículo 4°. *Principios.* La presente ley se rige por los siguientes principios:

1. **Universalidad:** El acceso universal a la sangre segura se basa en la donación voluntaria, altruista, habitual y no remunerada, salvaguardando en todo momento la dignidad humana como derecho inherente a toda persona por el hecho de serlo.

2. **Solidaridad:** La donación voluntaria de sangre se configura como un principio y un deber fundamentados en el interés de ayudar a todas las personas a sobrevivir frente a graves situaciones de salud, procedimientos médicos y quirúrgicos complejos, partos y lesiones causadas por accidentes y desastres u otros procedimientos que requieran el apoyo de los donantes de sangre en todo el territorio nacional.

3. **Sostenibilidad:** El Programa Nacional de Donación Voluntaria, Altruista, Habitual y no Remunerada será efectivo en la medida en que se garantice la cultura de donación voluntaria, altruista y habitual y no remunerada de sangre segura, a partir del compromiso del Gobierno nacional para lograr la implementación de un sistema totalmente sostenible a partir de la donación voluntaria y no remunerada que reemplace el sistema de captación de unidades de sangre por reposición.

4. **Calidad y seguridad:** Todos los actores involucrados en la promoción y fomento de la cultura de donación voluntaria, al-

truista, habitual y no remunerada de sangre segura, deberán salvaguardar altos estándares de calidad y seguridad a partir de la puesta en marcha de un sistema activo de hemovigilancia, gestión del riesgo, monitoreo y evaluación para detectar agentes infecciosos transmitidos por transfusión.

5. **Equidad:** El proceso de donación de sangre, en todas sus etapas, debe ser ejercido sin discriminación por razón de edad, género, etnia, ideología política, condición económica o social, religión, orientación sexual o de otra índole.
6. **Responsabilidad individual, social y empresarial:** La donación de sangre se considera un acto exclusivo de personas naturales. No obstante, es deber de la familia, la comunidad, los entes educativos, las organizaciones privadas y públicas, tener un compromiso social y promover la cultura de la donación voluntaria, altruista y habitual y no remunerada de sangre segura.
7. **Legalidad:** La donación de sangre no es obligatoria, debe ser de comparecencia libre, sin coacción alguna y sin remuneración económica o de otra índole. El Gobierno nacional velará por el cumplimiento de este principio en todas las etapas que involucra la donación voluntaria, altruista, habitual y no remunerada de sangre segura.

Artículo 5°. *Del carácter legal de la donación de sangre.* La donación de sangre no es obligatoria. El requisito para que la donación de sangre sea voluntaria es la comparecencia libre y sin coacción del donante al centro donde la realice.

Artículo 6°. *Prohibición de remuneración por sangre donada.* La donación de sangre se considera una actividad de solidaridad social. Por lo tanto, se prohíbe otorgar cualquier remuneración de cualquier tipo lucrativo, económica o en especie, a la persona que autorice la extracción de su sangre para donación.

### CAPÍTULO III

#### Programa de Donación Voluntaria de Sangre Segura

Artículo 7°. *Declaración de orden público e interés nacional.* El Estado colombiano declara de orden público e interés nacional la cultura de donación voluntaria de sangre segura como mecanismo garante del abastecimiento periódico de los bancos de sangre nacionales, y la adopta como única política pública integral a fomentar en cuanto a la donación de sangre.

Artículo 8°. *Declaración “Día Nacional del Donante Voluntario y Habitual de Sangre”.* El Estado colombiano conmemora el día catorce

(14) de junio como el Día Nacional del Donante Voluntario y Habitual de Sangre, en honor a Karl Landsteiner, patólogo y biólogo austriaco quien descubrió el factor Rhesus y la tipificación de los grupos sanguíneos.

Artículo 9°. *Programa Nacional de Donación Voluntaria, Altruista, Habitual y No Remunerada de Sangre Segura.* Por medio de la presente ley, el Estado colombiano adopta el Programa Nacional para el fomento de la Cultura de Donación Voluntaria, Altruista, Habitual y No Remunerada de Sangre Segura.

Parágrafo 1°. El Ministerio de Salud y Protección Social, regulará, administrará, vigilará y garantizará el proceso de donación de sangre y de la seguridad de la misma para los receptores de los donadores. El Gobierno nacional adoptará las políticas, medidas y sanciones necesarias para el cumplimiento de esta ley mediante el Instituto Nacional de Salud como órgano normativo, regulatorio y operativo de la Red Nacional de Bancos de Sangre y Servicios de Transfusión.

Parágrafo 2°. El Ministerio de Salud y Protección Social, implementará este programa a través de políticas públicas basadas en los principios de eficiencia, universalidad, solidaridad, equidad, sostenibilidad y calidad.

Parágrafo 3°. La planificación de este programa conllevará la transición de un sistema de captación de unidades de sangre por reposición, a un sistema de donación de sangre 100% voluntaria y no remunerada mediante un proceso paulatino y continuo que deberá ser completado el treinta y uno (31) de diciembre del dos mil veinte (2020). El Estado colombiano se compromete a canalizar los recursos que sean necesarios, para el logro de esa meta.

Artículo 10. *Certificación.* El Ministerio de Salud y Protección Social y el Instituto Nacional de Salud como coordinador de la Red Nacional de Bancos de Sangre, a través del Programa Nacional de Sangre, regulará el procedimiento de certificación y carnetización de los donantes voluntarios.

Artículo 11. *De la formación de una cultura de donación voluntaria, altruista, habitual y no remunerada de sangre segura.* El Estado colombiano promoverá, en todo el territorio nacional, actividades educativas que incentiven la formación de la cultura de donación voluntaria de sangre segura; dispondrá del personal técnico y profesional de salud necesario para llevar a cabo el proceso de extracción, examen, almacenamiento y distribución de la sangre y sus componentes donados y proveerá los espacios que sean necesarios a quienes de manera voluntaria realicen las convocatorias de donación y a los donantes voluntarios de sangre segura.

Parágrafo 1°. El Ministerio de Educación Nacional, en coordinación con el Ministerio de

Salud y Protección Social, diseñará las estrategias educativas que incentiven la formación de la cultura de donación voluntaria de sangre segura, en todos los niveles educativos del país.

#### CAPÍTULO IV

##### **Carta de Principios Éticos para la Donación y Transfusión de Sangre.**

Artículo 12. *Carta de Principios Éticos para la Donación y Transfusión de Sangre.* Por medio de la presente ley, el Estado colombiano adopta el Código de Ética para la Donación y Transfusión de Sangre elaborado por la Organización Mundial de la Salud y por la Asamblea General de la Sociedad Internacional de Transfusión de Sangre el 12 de julio del 2000 (enmendado el 5 de septiembre de 2006), cuyo objetivo es definir los principios éticos y las reglas que deben observar los profesionales de la salud en el campo de la Medicina Transfusional:

- a) La donación de sangre, incluyendo los tejidos hematopoyéticos para trasplante, debe ser, en cualquier circunstancia, voluntaria y no remunerada; no se debe ejercer ninguna coacción sobre el donante. El donante debe dar su consentimiento informado para la donación y para el consiguiente uso de la sangre por el servicio de transfusión;
- b) Los pacientes deben ser informados de los beneficios y riesgos conocidos de la transfusión y de las terapias alternativas y tienen el derecho de aceptar o rechazar el procedimiento. Cualquier decisión válida debe ser respetada;
- c) En el caso de que el paciente no sea capaz de dar su consentimiento informado previamente, la base del tratamiento con transfusión debe ser el mejor interés para el paciente;
- d) El interés económico no debe ser la base para la creación y funcionamiento de un servicio de transfusión;
- e) El donante debe ser informado de los riesgos que conlleva el procedimiento. La salud y la seguridad del donante deben ser protegidas. Cualquier procedimiento relacionado con la suministro de una sustancia a un donante para aumentar la producción de un componente sanguíneo debe estar de acuerdo con los estándares aceptados internacionalmente;
- f) Debe garantizarse el anonimato entre donante y receptor excepto en circunstancias especiales y debe asegurarse la confidencialidad de la información del donante;
- g) El donante debe entender los riesgos que la donación de sangre infectada implica para otros y su responsabilidad ética con el receptor;
- h) La donación de sangre debe basarse en criterios médicos de selección revisados regularmente y no suponer discriminación de ningún tipo, incluyendo género, raza, nacionalidad o religión. Ningún donante ni potencial receptor tienen derecho a pedir que se practique cualquier discriminación;
- i) La sangre debe ser extraída bajo la total responsabilidad de un médico adecuadamente cualificado y autorizado;
- j) Todos los aspectos relacionados con la donación de sangre total y aféresis deben estar de acuerdo con estándares definidos y aceptados internacionalmente;
- k) Los donantes y los receptores deben ser informados si han sufrido algún daño;
- l) La terapia transfusional debe ser realizada bajo la total responsabilidad de un médico autorizado;
- m) La necesidad clínica debe ser la única base para la terapia transfusional;
- n) No debe haber incentivo económico en la prescripción de la transfusión;
- o) La sangre es un recurso público y su acceso no debe ser restringido;
- p) Siempre que sea posible el paciente debe recibir únicamente aquellos componentes (células, plasma o derivados plasmáticos) que sean clínicamente apropiados y permitan una seguridad óptima;
- q) Debe evitarse el uso inadecuado de la sangre, para defender los intereses de todos los potenciales receptores y del donante;
- r) Las prácticas de la transfusión establecidas por organismos nacionales e internacionales y otras agencias competentes autorizadas deben estar de acuerdo con este código ético.

#### CAPÍTULO V

##### **De los reconocimientos**

Artículo 13. *Beneficiarios.* Se reconocerá como beneficiarios de los reconocimientos que establece esta ley a las personas que satisfagan la definición de donante (donador o hemodador) voluntario y de promotor(a), reconocidos en el artículo 3º de la presente ley.

Artículo 14. *Del reconocimiento de los bancos de sangre.* Es obligación de los bancos de sangre, públicos y privados, promocionar permanentemente la cultura de la donación voluntaria, altruista, habitual y no remunerada de sangre segura, así como requerir de su personal que intervenga en el proceso de donación de sangre actuar de conformidad a los principios éticos de dicho proceso consagrados en el Capítulo IV de la presente ley.

Parágrafo 1°. El Ministerio de Salud y Protección Social reglamentará la entrega anual de reconocimientos a los bancos de sangre que aumenten sus porcentajes de donaciones, teniendo como meta el 100% de donaciones voluntarias para buscar la transición del sistema de la donación por reposición, así como a toda persona jurídica (agencias del Gobierno, instituciones públicas, privadas, con o sin fines de lucro, y de cualquier otra índole), establecidas dentro del territorio nacional, que como parte de su compromiso social establezcan políticas de promoción de la cultura de donación voluntaria de sangre segura.

Parágrafo 2°. Los reconocimientos de los que trata el parágrafo 1° del artículo 14 de la presente ley, operarán a manera de un sistema de calificación de transparencia y gestión de promoción de la cultura de donación voluntaria, altruista, habitual y no remunerada de sangre segura. El Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Salud y Protección Social, determinará el funcionamiento y control del sistema de calificación, como mecanismo de garantía de transparencia y de estímulo a la investigación y responsabilidad social de los bancos de sangre.

## CAPÍTULO VI

### Sancciones

Artículo 15. *Vigilancia del Programa Nacional de Donación Voluntaria, Altruista, Habitual y No Remunerada de Sangre Segura.* El Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Salud y Protección Social, vigilará el cumplimiento de las disposiciones de la presente ley y velará por el funcionamiento del Programa Nacional de Donación Voluntaria, Altruista, Habitual y no Remunerada de Sangre Segura.

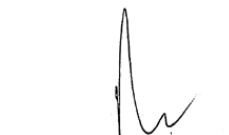
Parágrafo 1°. El Gobierno nacional, en concordancia con la Política Nacional de Sangre, establecerá el procedimiento para vigilar, sancionar y regular el sistema de precios y tarifas que manejan los bancos de sangre, teniendo como fundamento las disposiciones de la presente ley sobre el fomento de la cultura de donación voluntaria, altruista, habitual y no remunerada de sangre segura, así como también de la transición de un sistema de captación de unidades de sangre por reposición a un sistema de donación de sangre 100% voluntaria y no remunerada consagrada en el artículo 9° de la presente ley.

Artículo 16. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

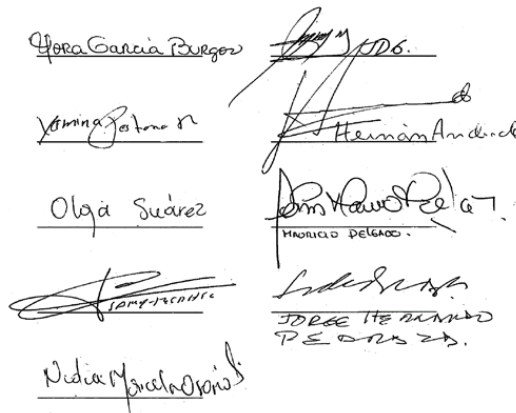
De los honorables Congresistas,



**MYRIAM PAREDES AGUIRRE**  
Senadora de la República



**RAFAEL ROMERO PIÑEROS**  
Representante por Boyacá



Olga Suárez  
Nidia Pachón Osorio

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### I. OBJETO DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley tiene el objeto de fomentar la cultura de donación voluntaria altruista, habitual y no remunerada de sangre segura mediante la creación de un Programa Nacional de Sangre Segura, cuya actualización sean las políticas vigentes en la materia, con base en el cumplimiento de las metas de la OPS/OMS, según las cuales se pretende alcanzar el 100% de donaciones en forma voluntaria altruista y habitual para el año 2020. Lo anterior, teniendo en cuenta que la donación de sangre es un asunto de orden público e interés nacional, al ser la sangre un tejido irremplazable y necesario para la salud y la vida de los seres humanos, el cual no se puede sintetizar y cuya fuente de obtención está limitada a las personas sanas dentro de un rango de edad específico.

### II. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

En Colombia solo 17 de cada 1.000 personas son donadores de sangre, la Organización Panamericana de la Salud (OPS) espera que para el 2020 al menos 30 de cada 1.000 habitantes sean donantes habituales de sangre, de donde se puede inferir que durante los últimos 7 años habría un déficit de casi un 50%. Se estima que en Colombia solo dona sangre aproximadamente el 1.67% de la población, en América Latina y el Caribe 1,4%<sup>1</sup> lo cual está muy por debajo de países como España y Francia, donde respectivamente el 3.7% y 3.4% de sus habitantes son donantes habituales<sup>2</sup>.

Actualmente, Colombia cuenta con una red de 81 bancos de sangre que en los últimos siete (7)

<sup>1</sup> www.paho.org

<sup>2</sup> BEELTRAN M, GARCÍA M, RODRÍGUEZ J. LA PROMOCIÓN DE LA DONACIÓN VOLUNTARIA DE SANGRE COMO AGENTE DE COHESIÓN SOCIAL. EUROSOCIAL, INS 2009.

años recolectaron en promedio 751.410 unidades al año<sup>3</sup> y menos de la mitad de estas donaciones corresponde a donación voluntaria, lo cual no alcanza a cubrir las necesidades que se presentan día a día en las instituciones asistenciales de salud.

Para el año 2016 se capturaron 816.867 unidades de sangre efectivas y la demanda estimada (según la proyección de población del DANE y las cifras de la política de sangre de 2007, donde se indica que para 43.000.000 de habitantes, la demanda estimada es de 900.000 unidades) fue de 1.019.988 unidades, lo que representa un déficit del 19,9% en el suministro de sangre en el país.

Muchas de estas donaciones de sangre son por reposición, solo el 21% de estas donaciones son de donantes habituales y repetitivos<sup>4</sup>.

Al fortalecer la cultura de donación de sangre, que la misma sea voluntaria, altruista, habitual y no remunerada, para transitar de un sistema de donaciones de sangre por reposición a un sistema de donaciones 100% voluntarias, lograremos un sistema de autosuficiencia, disponibilidad y seguridad de la sangre y sus componentes, alcanzando mantener seguros y abastecidos los inventarios de sangre en los diferentes centros de salud.

Así lo ha afirmado la Directora de la OPS/OMS Carissa F. Etienne, 13 de junio de 2013 en el marco de la celebración del Día Mundial del Donante de Sangre: *“para lograr tener sangre segura en toda la región, necesitamos mejorar la educación y la promoción de la donación de sangre, así como la captación y la selección de donantes voluntarios”*.

Si bien dicho acto de la donación de sangre es un acto exclusivo de las personas físicas, también se pretende fortalecer el compromiso social de las personas jurídicas nacionales y extranjeras, los entes del Estado, así como de los profesionales del área de la salud en el logro del objeto de la presente ley, quienes serán reconocidos por el Estado por el cumplimiento de la ley y el fomento de la cultura de donación voluntaria de sangre segura.

En el Plan de Acción para el Acceso Universal a Sangre Segura, en la Sesión 66 del Comité Regional de la OPS y OMS 2014-2019, determinaron en su meta número 23:

*Promover el acceso universal a la sangre segura, basado en la donación voluntaria altruista no remunerada, de manera oportuna para contribuir a salvar vidas y mejorar las condiciones de salud de los pacientes que la necesiten.*

En el caso de la Región de las Américas, el Organismo Andino de Salud-Convenio Hipólito Unanue, la OPS contribuyó a constituir y a aprobar la conformación de la Comisión Subregional Andina de Sangre Segura y la aprobación del Plan

Subregional Andino de Acceso Universal a Sangre Segura 2016-2020 aprobado por la resolución en la REMSAA Extraordinaria XXIX/2 de diciembre del 2015, donde insta a los Estados Miembros al fortalecimiento de la *donación voluntaria, altruista y habitual de sangre*.

Según recomendaciones dadas por María Dolores Pérez, Asesora Regional de los Servicios de Sangre de la OPS/OMS, determina que es importante cambiar la cultura de donación *“Necesitamos cambiar la cultura de una donación única y motivada por una urgencia, a una cultura basada en la donación repetida y altruista” (...)* *“Solo así los bancos de sangre de los países de la región podrán alcanzar la autosuficiencia y garantizar que el acceso a la sangre para transfusiones sea universal”*.

Con todo lo mencionado, se hace necesario tomar medidas y actualizar las políticas existentes en el Estado colombiano y posicionarnos entre los países que alcancen la meta propuesta por la OPS/OMS para el año 2020 de contar con un 100% de donaciones voluntarias, altruistas, habituales y no remuneradas así como apoyar a todos los entes nacionales e internacionales en coordinación con el Ministerio de Salud y Protección Social para asegurar las donaciones de sangre segura y gratuita, y a mejorar de forma constante la calidad de sus servicios, favoreciendo la salud y salvando las vidas de personas que no tienen acceso a sangre segura cuando la necesitan.

Lo anterior, será posible garantizando que la calidad del trabajo de los profesionales del área de la salud que intervienen en el proceso de donación de sangre, así como cualquier otra persona que de uno u otro modo participe en dicho proceso, sea un factor determinante en el fomento de la cultura de donación voluntaria, altruista y habitual de sangre segura. Por lo que es necesario requerir a dichos profesionales que actúen de conformidad a los principios éticos que rigen a las personas involucradas en el proceso referido, y que han sido recopilados en el Código de Ética para la Donación y Transfusión de Sangre, elaborado con el apoyo técnico y adoptado por la OMS y por la Asamblea General de la International Society of Blood Transfusion (Sociedad Internacional de Transfusión de Sangre) el 12 de julio del 2000 y enmendado por la International Society of Blood Transfusion (Sociedad Internacional de Transfusión de Sangre) el 5 de septiembre de 2006.

Finalmente, cabe mencionar que es de vital importancia incluir la enseñanza y promoción de la cultura de la donación de sangre en los programas académicos de todos los niveles educativos. La educación es la herramienta principal para fomentar la cultura de donación voluntaria, altruista y habitual de sangre segura, por lo que es necesario que se creen las herramientas, estrategias y espacios académicos necesarios para alcanzar dicho objetivo en coordinación con el

<sup>3</sup> Informe anual Red de Sangre (2010 a 2016).

<sup>4</sup> Informe anual red sangre 2016.



Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio de Salud y Protección Social.

### III. MARCO JURÍDICO

#### 1. Antecedentes regulatorios

a) **Con la Constitución Política de 1991** se consagra el reconocimiento de los Derechos Humanos como garantía fundamental del Estado para cada ciudadano que habita en el territorio. Junto con los derechos y libertades, establece instituciones y mecanismos que garantizan su efectividad. Nuestra Constitución reconoce que todo ser humano es titular de los derechos inherentes a él, esenciales e inalienables.

Teniendo en cuenta lo anterior, la donación voluntaria, altruista, habitual y no remunerada de sangre segura, se fundamenta en los derechos a la vida en condiciones dignas (artículo 11), a la igualdad y a no sufrir ningún tipo de discriminación (artículo 13), a la integridad personal (artículo 12), a la intimidad (artículo 15), al libre desarrollo de la personalidad (artículo 16), a la honra y al buen nombre (artículo 21), a la salud y a la seguridad social (artículo 48), entre otros.

b) Con la expedición de la Ley 9ª de 1979 “por la cual se dictan medidas sanitarias”, y se establece el Código Sanitario Nacional –modificado por el Decreto 1571 de 1993–, se determinó que los bancos de sangre, dependencias y todos los establecimientos dedicados a la extracción, procesamiento y conservación y transporte de la sangre debían asegurar la calidad de la sangre y de sus derivados y estableció específicamente un programa de control de calidad interno de responsabilidad de la institución y externo, a cargo del Instituto Nacional de Salud y las Direcciones territoriales de Salud.

En ese sentido, el artículo 512, numeral (f) de esta ley, se determinó que es importante: “Reglamentar la donación o el traspaso y la recepción de órganos, tejidos o líquidos orgánicos utilizables con fines terapéuticos”.

c) El Decreto 1571 de 1993 determinó que todas las actividades relacionadas con la obtención, donación, conservación, procesamiento, almacenamiento, transfusión y suministro de sangre humana y de sus componentes o hemoderivados, son de interés público. Este Decreto, reglamentó parcialmente el Título IX de la Ley 9ª de 1979, definiendo en sus artículos lo siguiente:

*Artículo 2º. La salud es un bien de interés público. En consecuencia, son de orden público las disposiciones del presente decreto, mediante las cuales se regulan las actividades relacionadas con la obtención, donación, conservación, procesamiento, almacenamiento, transfusión y*

*suministro de sangre humana y de sus componentes o hemoderivados, así como su distribución y fraccionamiento por parte de los establecimientos aquí señalados.*

d) Adicionalmente, creó la Red Nacional de Bancos de Sangre y el Consejo Nacional, y clasifica los bancos de sangre y los servicios de transfusión, entre otros temas que regulan la actividad mencionada de acuerdo a parámetros de salubridad.

*Artículo 24. Créase la Red Nacional de Bancos de Sangre, como un sistema técnico administrativo, cuyo objeto es la integración funcional de los bancos de sangre del subsector público y privado, cualquiera que sea su categoría y su carácter; a través de la coordinación de actividades técnicas y administrativas para el desarrollo de programas del sector salud relacionados con el uso adecuado de la sangre y hacer accesible a toda la población la sangre y sus derivados de óptima calidad, en forma oportuna y suficiente y como medio de vigilancia epidemiológica.*

Igualmente, en el numeral (e) del artículo 26, se estableció que era función del Comité Técnico de la Red Nacional de Bancos de Sangre, educar a sus trabajadores y sensibilizarlos al “proponer programas de educación continuada, capacitación de personal y adiestramiento en servicio para los funcionarios responsables de los programas que se adelanten a través de la coordinación seccional de bancos de sangre”.

e) Cabe resaltar, que el Decreto 1571 de 1993 clasificó los bancos de sangre<sup>5</sup>, definió quién era donante de sangre, determinó que la sangre humana solo podrá ser extraída y utilizada sin ánimo de lucro, con fines preventivos, terapéuticos, de diagnóstico en seres humanos o para investigaciones científicas<sup>6</sup>.

Así, el Decreto 1571 estableció que donar es un deber de solidaridad social, y por ningún motivo podrá ser remunerado:

*Artículo 28. Por ser la salud un bien de interés público, donar sangre es un deber de solidaridad*

<sup>5</sup> Decreto 1571 de 1993, Capítulo III Clasificación de los bancos de sangre, servicios de transfusión y la red de bancos de sangre, dentro de este capítulo se clasifican los bancos de sangre según su categoría en A y B, los bancos de sangre de categoría A pertenecientes al sistema público tendrán dentro de sus funciones “Promover y desarrollar programas y convenios tendientes a estimular la donación voluntaria y altruista de sangre”.

<sup>6</sup> Decreto 1571 de 1993 artículo 4º, Por el cual se reglamenta parcialmente el título ix de la Ley 9ª de 1979, en cuanto a funcionamiento de establecimientos dedicados a la extracción, procesamiento, conservación y transporte de sangre total o de sus hemoderivados, se crean la red nacional de bancos de sangre y el consejo nacional de bancos de sangre y se dictan otras disposiciones sobre la materia.

social que tienen las personas y, por ningún motivo, podrá ser remunerado.

Con todo, si bien el Decreto 1571 de 1993 determinó los procedimientos para el procesamiento y recolección de la sangre y la regulación de los bancos de sangre, en la práctica dicha regulación no fomenta la cultura de la donación voluntaria, altruista, habitual y no remunerada de sangre segura, lo cual solo se lograría mediante el diseño de estrategias legales, reglamentarias, educativas, sociales y culturales que incentiven a las entidades públicas y privadas, a los bancos de sangre, a los profesionales de la salud, al personal que interviene en el proceso de la donación y a los donantes habituales, a la transición de un sistema de donación de sangre por reposición, hacia un sistema cien por ciento basado en la donación voluntaria y altruista de sangre segura.

**f) Política Nacional de Sangre**

En Colombia existe un antecedente muy importante en el avance de políticas para fortalecer la donación de sangre en el país: en el año 2007 el Ministerio de Protección Social lanzó la Política Nacional de Sangre, instrumento que buscaba responder a los problemas en materia de sangre y componentes sanguíneos del país, teniendo como fecha límite para su implementación el año 2011. En ese sentido, se encontró que durante los años subsiguientes a la meta propuesta, el Ministerio de Protección Social no ha publicado oficialmente si dicha política había alcanzado los resultados proyectados. Actualmente, la política del Ministerio se encuentra en “etapa de evaluación” y aún no ha sido publicado el avance de este estudio, por lo cual aún se desconoce el nivel de cumplimiento de las metas de la política nacional de sangre<sup>7</sup>.

Recordemos que esta política buscaba crear un sistema nacional de sangre que actuara como instancia articuladora integrada por los distintos actores que contribuyeran a lograr la disponibilidad de sangre y sus componentes. Lo anterior, articulado con una estrategia de promoción de la donación de sangre, y la configuración de un sistema de asistencia técnica en que busque aumentar a un 20% el número de donaciones obtenidas a nivel nacional en donantes voluntarios repetitivos<sup>8</sup>.

**IV. SITUACIÓN ACTUAL DE LA DONACIÓN DE SANGRE EN COLOMBIA**

**1. Cifras sobre la Donación de Sangre**

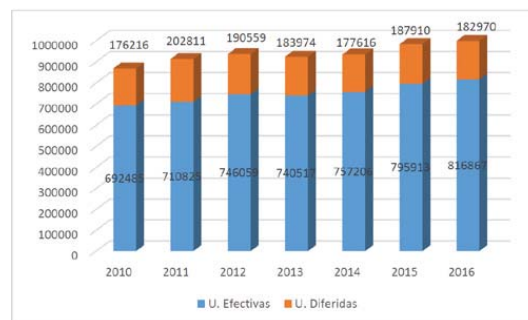
Colombia cuenta con una red de 81 bancos de sangre que en 2016 recolectaron 816.867 unidades

de sangre y solo el 21% corresponde a donación voluntaria repetitiva. En el primer semestre de 2016, el nivel de satisfacción para la demanda de glóbulos rojos en Colombia fue solo de un 88,7%<sup>9</sup>.

La Propuesta Indicadores Seguimiento de Red se presenta a continuación:



La siguiente gráfica muestra el total de donantes atendidos en Colombia entre los años 2010 y 2016 (teniendo en cuenta la población estimada<sup>9</sup>), discriminando las unidades efectivas y diferidas<sup>10</sup>.



	2010			2011			2012		
	T. Donantes	Efectivas	Diferidas	T. Donantes	Efectivas	Diferidas	T. Donantes	Efectivas	Diferidas
ANTIOQUIA	135363	108076	27287	129619	99994	29625	129936	97862	32074
ATLANTICO	39986	35815	4171	34311	31955	2356	36664	34219	2445
BOGOTA	234897	181689	53208	274382	211817	62565	260746	212129	48617
VALLE	79416	60887	18531	95882	67877	28005	98426	70551	27875
TOTAL	868701	692485	176216	913636	710825	202811	936818	746059	190559

	2013			2014			2015		
	T. Donantes	Efectivas	Diferidas	T. Donantes	Efectivas	Diferidas	T. Donantes	Efectivas	Diferidas
ANTIOQUIA	127332	93716	33616	129187	91486	37701	124024	88429	35595
ATLANTICO	37899	27973	9726	53608	48086	5522	52815	47890	4965
BOGOTA	265661	215717	49944	293256	247508	45748	311450	258192	53258
VALLE	89519	62126	27393	88575	61116	27459	89273	62312	26961
TOTAL	924491	740517	183974	934822	757206	177616	983823	795913	187910

	2016		
	T. Donantes	Efectivas	Diferidas
ANTIOQUIA	122054	86780	35274
ATLANTICO	54072	49368	4704
BOGOTA	328879	271654	57225
VALLE	81530	60414	21116
TOTAL	999837	816867	182970

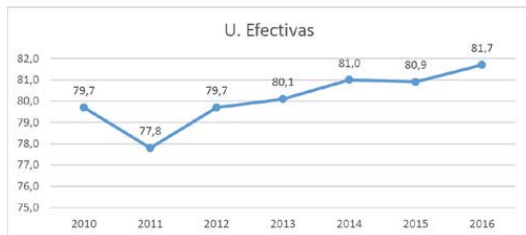
<sup>7</sup> Ministerio de Salud evalúa la política nacional de sangre - página web: <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Ministerio-de-Salud-evaluara-la-Politica-Nacional-de-Sangre.aspx>

<sup>8</sup> Política Nacional de Sangre 2007. EJES DE LA POLÍTICA, ESTRATEGIAS, LÍNEAS DE ACCIÓN (Estrategias 1 y 3).

<sup>9</sup> DANE, Proyecciones nacionales y departamentales de población 2005-2020.

<sup>10</sup> Informe anual Red de Sangre (2010 a 2016).

Las siguientes gráficas muestran respectivamente el porcentaje de unidades efectivas respecto al número de donantes y la cantidad de donantes por cada mil habitantes (como lo calcula la O.P.S.) en los últimos 7 años teniendo en cuenta la población estimada en Colombia<sup>11</sup>.



Las siguientes tablas muestran los porcentajes de donantes respecto a la población en Colombia y de unidades efectivas y diferidas y en las principales ciudades del país en los últimos 7 años.

	2013			2014			2015		
	% Donantes	Efectivas	Diferidas	T. Donantes	Efectivas	Diferidas	T. Donantes	Efectivas	Diferidas
ANTIOQUIA	2,23	79,84	1,78	2,11	77,14	1,62	2,09	75,31	1,57
ATLANTICO	1,72	89,56	1,54	1,46	93,13	1,36	1,54	93,33	1,44
BOGOTA	3,18	77,34	2,46	3,68	77,19	2,84	3,46	81,35	2,81
VALLE	1,81	76,66	1,46	2,16	70,79	1,53	2,19	71,67	1,57
TOTAL	1,9	79,71	1,52	1,98	77,8	1,54	20,01	79,65	1,6

	2013			2014			2015		
	% Donantes	Efectivas	Diferidas	T. Donantes	Efectivas	Diferidas	T. Donantes	Efectivas	Diferidas
ANTIOQUIA	2,02	73,59	1,49	2,03	70,81	1,44	1,92	71,29	1,37
ATLANTICO	1,57	74,2	1,16	2,21	89,69	1,98	2,14	90,59	1,94
BOGOTA	3,48	81,2	2,83	3,8	84,39	3,2	3,95	82,89	3,2
VALLE	1,97	69,39	1,36	1,93	68,99	1,33	1,93	69,79	1,35
TOTAL	1,96	80	1,57	1,96	81	1,58	2,04	80,9	1,65

	2016		
	% Donantes	Efectivas	Diferidas
ANTIOQUIA	1,87	71,1	28,9
ATLANTICO	2,17	91,3	8,7
BOGOTA	4,13	82,6	17,4
VALLE	1,75	74,1	25,9
TOTAL	1,67	81,7	18,3

A continuación se muestra la estimación de la demanda de sangre teniendo en cuenta la proyección de la población según el DANE<sup>12</sup> y la demanda estimada en un estudio de la OPS realizado en 2006<sup>13</sup>.

Año	Demanda estimada	Disponibilidad	Disponibilidad %	Déficit	Déficit %
2010	954497	692485	72.5	262012	27.5
2011	963518	710825	73.8	252693	26.2
2012	974667	746059	76.5	228608	23.5
2013	985944	740517	75.1	245427	24.9
2014	997352	757206	75.9	240146	24.1
2015	1008892	795913	78.9	212979	21.1
2016	1019988	816867	80.0	203121	19.9



En resumen, de lo anterior podemos ver que gracias a los esfuerzos que se han venido haciendo, y a la colaboración de organizaciones internacionales sin ánimo de lucro como la EMAP, en los últimos años el porcentaje de donación en Colombia ha venido aumentando (aproximadamente 1% anual); sin embargo, para el 2016 se logró recolectar solo 16.7 unidades de sangre por cada 1.000 habitantes, lo cual está muy por debajo de la meta de la OMS de recolectar 30 unidades por cada 1.000 habitantes para el año 2020.

Por otra parte, el déficit en Colombia del 19,9% en 2016 significó que de la demanda estimada de 1.019.988 solo se recolectaron 816.867 unidades, teniendo un déficit de 203.121 unidades.

También debemos tener en cuenta que muchas de estas donaciones son por reposición y solo el 21% provienen de donantes habituales y repetitivos.

## V. PANORAMA INTERNACIONAL DE LA DONACIÓN DE SANGRE

### 1. Actores internacionales

a) En respuesta a las necesidades de la sociedad, la *Embajada Mundial de Activistas por la Paz*, en cabeza de su Presidente Ejecutivo el doctor *William Soto Santiago* ha emprendido múltiples campañas en favor de la paz de la familia humana, buscando a través de su Programa Integral “*En la Sangre está la Vida*” fortalecer la cultura de donación de sangre voluntaria altruista y habitual de sangre segura, proponiendo que esa

<sup>11</sup> DANE, Proyecciones nacionales y departamentales de población 2005-2020.

<sup>12</sup> DANE, Proyecciones nacionales y departamentales de población 2005-2020.

<sup>13</sup> Política de Sangre.

cultura de donación de sangre se lograra mediante: (i) el fortalecimiento de los programas de sangre nacionales, (ii) con estrategias educativas que concienticen sobre el valor de la vida y la solidaridad con el prójimo en todos los ámbitos de la sociedad; y (iii) el reconocimiento público a los actores intervinientes en el proceso.

*“Esto es parte integral de la familia humana, pues una familia con problemas de salud en su hogar y que necesita sangre para obtener buena salud, no puede tener paz sin ese recurso, pero si se le provee y suministra la sangre que requiere para la persona, puede volver la paz a la familia”.* (Doctor William Soto Santiago).

Todo lo anterior, realizado en aras de cumplir las metas establecidas por la OMS, a fin de contar con un 100% de donaciones voluntarias para 2020 y mejorar la calidad de los servicios de la salud, salvando las vidas de millones de personas que no tienen acceso a sangre segura cuando lo necesitan.

- b) Es en este accionar que en 1975, la Asamblea Mundial de la Salud, teniendo presente que la población requiere de un acceso equitativo a sangre y componentes sanguíneos seguros, formuló la resolución WHA 28,72 instando a los países miembros a promover su uso apropiado y racional mediante el desarrollo de servicios nacionales de transfusión de sangre, basados en la donación voluntaria y no remunerada, y la proposición de leyes y políticas nacionales sobre la sangre que faciliten la organización, el funcionamiento eficaz y eficiente de los servicios de sangre, dicha resolución no ha sido llevada a la realidad en muchos de los países desde su adopción hace 42 años aproximadamente.
- c) En el *Plan de Acción para el Acceso Universal a Sangre Segura 2014-2019, en la Sesión 66 del Comité Regional de la OPS y OMS*, determinaron en su meta no. 23:

*Promover el acceso universal a la sangre segura, basado en la donación voluntaria altruista no remunerada, de manera oportuna para contribuir a salvar vidas y mejorar las condiciones de salud de los pacientes que la necesiten.*

- d) El 3 de octubre del 2014, el 53 Consejo Directivo en la *Sesión 66 del Comité Regional de la OMS para las Américas*, en su parte resolutive determinó que los países debían:

*Número 2. 3 Promueven única y exclusivamente la donación voluntaria de sangre no remunerada y repetitiva, y desalienten la donación remunerada y familiar o de reposición excepto cuando esté protegida por el sistema regulador nacional.*

*Número 2 - C. Promover la participación intersectorial (sector público, privado, otros ministerios, sociedad civil, entre otros) para potenciar los recursos y lograr sinergias en beneficio del sistema nacional de sangre.*

- e) En el caso de *Región de las Américas, el Organismo Andino de Salud-Convenio Hipólito Unanue*, la OPS contribuyó a constituir y aprobar la conformación de la Comisión Subregional Andina de Sangre Segura y la aprobación del Plan Subregional Andino de Acceso Universal a Sangre Segura 2016-2020 aprobado por resolución en la REMSAA Extraordinaria XXIX/2 de diciembre del 2015, donde insta a los Estados miembros al fortalecimiento de la *donación voluntaria, altruista y habitual de sangre.*
- f) Según recomendaciones dadas por *María Dolores Pérez, Asesora Regional de los Servicios de Sangre de la OPS/OMS*, determina que es importante cambiar la cultura de donación *“Necesitamos cambiar la cultura de una donación única y motivada por una urgencia, a una cultura basada en la donación repetida y altruista”... “Solo así los bancos de sangre de los países de la región podrán alcanzar la autosuficiencia y garantizar que el acceso a la sangre para transfusiones sea universal”.*
- g) Para el año 2020 el objetivo de la OMS es lograr en todos los países un 100% de donaciones voluntarias no remuneradas. Se estima que un país debe recoger sangre del 3% al 5% de su población; sin embargo, en Latinoamérica esta estadística llega solo al 1.4% aunque se destaca que se ha incrementado un poco en los últimos años.

## **2. Cifras internacionales sobre el suministro de sangre**

En el mundo se recogen alrededor de 112,5 millones de unidades de sangre, más de la mitad de ellas en los países de altos ingresos, donde vive el 19% de la población mundial.

En los cerca de 13 000 centros de donación de sangre repartidos en 176 países que notifican sus cifras, se recogen 110 millones de donaciones. El número de donaciones en estos centros de sangre varía según la renta. El promedio anual por centro es de 5400 donaciones en los países de bajos y medios ingresos y de 16 000 en los países de ingresos altos.<sup>14</sup>

Existen marcadas diferencias en el nivel de acceso a la sangre entre los países de ingresos altos y los de ingresos bajos. Para conocer la disponibilidad general de sangre en un país, se puede utilizar como indicador la tasa de donación

<sup>14</sup> Aparte tomado del informe de la OMS del mes de junio de 2017

de sangre completa. Esta tasa es de 32,1 donaciones por cada 1000 personas en los países de ingresos altos, en comparación con las 14,9 donaciones por cada 1000 en países de ingresos medios altos, 7,8 por cada 1000 personas en los de ingresos medios bajos y 4,6 en los de ingresos bajos.

Según los datos disponibles, 67 países recogen menos de 10 donaciones por cada 1000 personas; de ellos, 38 se encuentran en la región de África de la OMS, cinco en las Américas, seis en la región del Mediterráneo Oriental, cinco en la región de Europa, seis en Asia Sudoriental y ocho en el Pacífico Occidental. Todos estos países tienen unos ingresos bajos o medios.

La falta de un programa de donación de sangre bien organizado, basado en la donación voluntaria y no remunerada de sangre, lleva a la dependencia en donantes de familiares por reposición. Esto deja libre el paso para un sistema de pago “encubierto” y de alto riesgo para las familias que pueden pagar a otros para que donen.

El tráfico de sangre es un problema frecuente para los bancos de sangre. Pese a que existe una normativa que regula la donación voluntaria, solidaria y altruista de sangre (es decir gratuita) para enfermos que requieran una transfusión, se ha evidenciado que existen personas que lucran y utilizan este componente vital como un negocio. La sangre no debe ser sinónimo de negocio, debido a que la finalidad es poder salvar una vida mediante la donación altruista, sin remuneración, las denuncias de venta de sangre se incrementan cada día.

### 3. Avances en América Latina

En estudios realizados por la Organización Panamericana de la Salud (OPS) en su publicación “Suministro de Sangre para Transfusiones en los países de Latinoamérica y el Caribe 2014-2015” se encontró información estadística en relación a las donaciones de sangre voluntaria, por reposición y remunerada la cual expresa así:

En la región del Caribe como en América Latina el porcentaje de donantes voluntarios tiende a un ligero incremento, pasando de un 38.53% en el año 2013 a un 44.17% para el año 2015 (54.89% en el Caribe y 43.28% en América Latina respectivamente). América Latina se observa un incremento en relación al número de unidades que se procesan anualmente por banco, lo que podría interpretarse como una mejora en la concentración de los procesos puesto que también hay una disminución en el número de centros de procesamiento. En el Caribe no se observa ninguna tendencia en particular con respecto a este punto. En relación a la cobertura de tamizaje, para el año 2014 solamente dos países de Latinoamérica y uno del Caribe no lograron alcanzar el tamizaje universal para las infecciones transmitidas por transfusión (ITT) preconizadas por la OPS/OMS (VIH, VHB, VHC, Sífilis y T. cruzi), mientras que, en el año 2015, un país de Latinoamérica

(el país tamizó el 99.94% de las unidades para T. cruzi) y uno del Caribe (el país tamizó el 98.56% de las unidades de sangre) no lograron alcanzar el tamizaje al 100%.

En cuanto a los programas nacionales de evaluación externa del desempeño, en el año 2015 un total de 30 países contaban con programas de evaluación externa en serología, 13 en Latinoamérica y 17 en el Caribe. Esto se traduce en un incremento importante en comparación con el año 2011, cuando eran 22 países los que contaban con estos programas.

Por otro lado, en el año 2015 un total de 17 países contaban con programas nacionales de evaluación externa del desempeño en inmunohematología, 7 en Latinoamérica y 10 en el Caribe, igualmente representa un incremento con respecto al año 2011, cuando solo 12 países en total contaban con estos programas.

En total, 23 países cuentan con una política nacional de sangre, 14 en Latinoamérica y 9 en el Caribe, lo que representa un avance con respecto al año 2011 que eran en total 18 países. Se llama la atención en que para la implementación y monitoreo de estas políticas exigen unidades funcionales en los Ministerios de Salud. Con respecto a los planes estratégicos nacionales de sangre y presupuesto específico, en el año 2015 un total de 15 países reportaron contar con esto, 10 en Latinoamérica y 5 en el Caribe; esto refleja un ligero avance, ya que en el año 2011 13 países contaban con planes y presupuesto asignado. Por otro lado, en el año 2015 un total de 16 países cuentan con una Comisión Nacional intersectorial de sangre, 8 en Latinoamérica y 8 en el Caribe. Esto representa un progreso en comparación con el año 2011, en el que eran solo 14 países. Estos hallazgos no sorprenden porque de alguna manera puede ser el reflejo de la debilidad de las unidades funcionales en los Ministerios de Salud.

En referencia a la reorganización de servicios de sangre integrados en red, se reportan avances en cuanto al número de unidades de sangre que se procesan por año por banco, así como una disminución del número de centros de procesamiento. Un total de 18 países procesan más de 5000 unidades de sangre por año/banco, 9 en Latinoamérica y 9 en el Caribe. Esto representa un incremento considerable, ya que para el año 2011 solo 12 países procesaban más de 5000 unidades de sangre por año/banco (considerando que para algunos países del Caribe dadas sus características geodemográficas tendríamos que considerar que esta reorganización requiere modelos diferentes de servicios de sangre). Asimismo, en el año 2015 en Latinoamérica se reportan 2116 de centros de procesamiento, lo que representa una reducción (del 9% en comparación con el año 2011 cuando existían 2321). La consolidación y reorganización en red de los servicios de sangre contribuye significativamente a incrementar la

calidad, la seguridad, e igualmente a reducir costos económicos considerables.

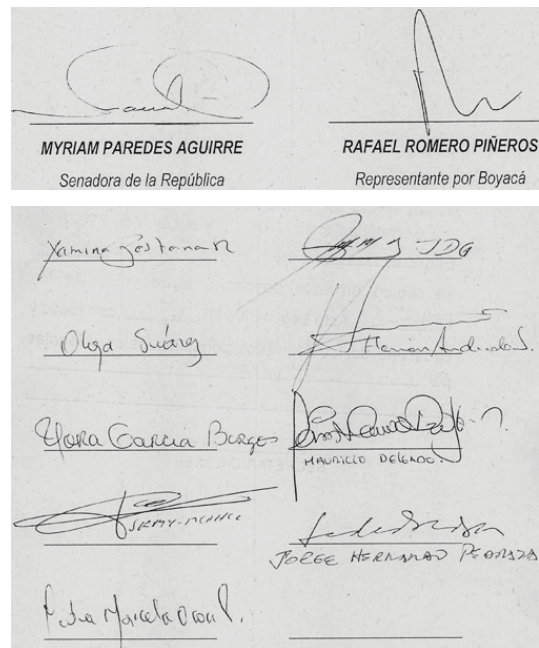
En el año 2015, 14 países han establecido sus necesidades de sangre a nivel nacional, 6 en Latinoamérica y 8 en el Caribe; esto representa un incremento en relación al año 2011 cuando solo eran en total 6 países.

En relación a los países que han alcanzado el 100% de donaciones voluntarias de sangre no remuneradas, en el año 2015 un total de 10 países habían alcanzado esta meta, 2 en Latinoamérica y 8 en el Caribe. Esto refleja poco avance con lo reportado para el año 2011, cuando eran en total 8 países. Se puede apreciar que un mayor número de países conocen sus necesidades de sangre a nivel nacional, lo que facilita la planificación de la colecta en aras de la mejora en la disponibilidad y el acceso a sangre y componentes. Sin embargo, persiste el reto de la donación voluntaria no remunerada habitual como primer pilar de la seguridad sanguínea acentuado por los cambios epidemiológicos que se enfrentan y que afectan la seguridad transfusional.<sup>15</sup>

País	Legislación
Argentina	Mediante la Ley 22990 de 1983, crearon el Sistema Nacional de Sangre, en su artículo 65 determinan una educación permanente de la población.
Chile	Promulgaron Política Nacional de Sangre en el año 2008, en su capítulo VII La donación de sangre es el pilar básico para la oportunidad y seguridad transfusional y como tal constituye una necesidad permanente y no solamente asociada a urgencias o desastres. Adicionalmente el Ministerio tiene un sitio web con todas las especificaciones, requisitos y puntos estratégicos para donar sangre. En el año 2015, se implementó una nueva Estrategia Ministerial de Agendamiento y Reconversión de los donantes de reposición o familiares a donantes altruistas, mediante un plan de trabajo establecido por el Ministerio de Salud en colaboración con el Ministerio de Salud Francés y el Establecimiento Francés de Sangre. Este plan considera agendamiento de hora para atención en todos los sitios fijos de donación, realización de llamados telefónicos, envío de mensajes de texto y correos electrónicos para motivar la donación reiterada y fidelizada de los donantes de reposición. Todo esto con el objetivo de lograr un 50% de donantes altruistas al año 2020.
México	Con la Ley General de Salud en su artículo 327 el 25 de agosto de 1987. Se prohíbe en la donación de sangre remunerada y se establece la no comercialización de la sangre. Se instituye a nivel nacional el día 25 de agosto como el Día del Donador Altruista de Sangre con el objetivo de reconocer la importante labor de todas aquellas personas que dan un poco de su sangre para ayudar a los demás.

País	Legislación
	2005. Inicia la celebración del Día Mundial del Donante de Sangre y se adopta como fecha oficial el 14 de junio. Se eligió esta fecha para conmemorar el nacimiento del dr. Karl Landstener, médico austriaco ganador del Premio Nobel por el descubrimiento del sistema de grupo sanguíneo ABO.
Paraguay	Mediante la Ley 13341 crearon El Programa Nacional de Sangre. Como organismo especializado del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, con carácter normativo y regulador a nivel nacional, encargado de regular y fiscalizar todo lo referente a obtención, procesamiento, almacenamiento, distribución y utilización de sangre segura y o sus componentes, a fin de asegurar la calidad técnica y la seguridad de los mismos.
España	Promulgaron Decreto 1088/2005, de 16 de septiembre, por el que se establecen los requisitos técnicos y condiciones mínimas de la hemodonación y de los centros y servicios de transfusión. En su artículo 4 determina el Principio de altruismo. <i>1. La donación de sangre y de componentes sanguíneos son actos voluntarios y altruistas. A estos efectos, se define la donación voluntaria y altruista como aquella en la que la persona dona sangre, plasma o componentes celulares por su propia voluntad y no recibe ningún pago por ello, ya sea en efectivo o en alguna especie que pueda ser considerada sustituto del dinero. Pequeños presentes como reconocimiento o el reembolso de los costes directos del desplazamiento son compatibles con una donación voluntaria no remunerada.</i> Y Determinan desarrollar una labor continuada de educación ciudadana sobre la donación de sangre.

De los honorables Congressistas,



SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General  
(Arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 27 del mes de septiembre del año 2017 se radicó en este despacho el Proyecto de ley número 136, con todos y cada uno de los requisitos

<sup>15</sup> Organización Panamericana de la Salud Suministro de sangre para transfusiones en los países de Latinoamérica y del Caribe, 2014 y 2015. Washington, D.C.: OPS; 2017. 1. Bancos de Sangre. 2. Transfusión Sanguínea. 3. Estrategias Regionales. 4. América Latina. 5. Región del Caribe. I. Título. ISBN: 978-92-75-31958-1 (Clasificación NLM: WH 23)

constitucionales y legales, por la honorable Senadora *Myriam Paredes* y el honorable Representante *Rafael Romero Piñeros*.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 27 de septiembre de 2017

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 136 de 2017 Senado, *por la cual se fomenta la cultura de la donación voluntaria, altruista, habitual y no remunerada de sangre segura y se dictan otras disposiciones*, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los honorables Senadores *Myriam Paredes Aguirre, Yamina Pestana Rojas, Olga Suárez Mira, Hernán Andrade Serrano, Nora García Burgos, Mauricio Delgado Martínez, Juan Samy Merheg Marín, Jorge Hernando Pedraza Gutiérrez, Nidia Marcela Osorio Salgado* y el Representante a la Cámara *Rafael Romero Piñeros*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO  
DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 27 de septiembre de 2017

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

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Efraín José Cepeda Sarabia.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

\*\*\*

## PROYECTO DE LEY NÚMERO 139 DE 2017 SENADO

*por medio de la cual se modifican y adicionan artículos de la Ley 599 de 2000 y la Ley 906 de 2004 en relación con el delito de violencia intrafamiliar.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 229 de la Ley 559 de 2000, el cual quedará así:

**Artículo 229. Violencia Intrafamiliar.** El que maltrate física o psicológicamente a cualquier miembro de su núcleo familiar incurrirá, siempre que la conducta no constituya delito sancionado con pena mayor, en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años.

La pena se aumentará de la mitad a las tres cuartas partes cuando la conducta recaiga sobre un menor, una mujer, una persona mayor de sesenta (60) años, o que se encuentre en incapacidad o disminución física, sensorial y psicológica o quien se encuentre en estado de indefensión.

**La pena se aumentará en una cuarta parte cuando el responsable tenga antecedentes penales por haber cometido alguno de los delitos previstos en los Títulos I y IV del Código Penal contra un miembro de su núcleo familiar, o cuando tenga antecedentes por el delito de violencia intrafamiliar, siempre que la condena hubiese sido proferida dentro de los cinco años anteriores a la ocurrencia del nuevo hecho.**

**Parágrafo 1°. Para efectos de este artículo integran el núcleo familiar:**

- a) **Los cónyuges o compañeros permanentes, aunque se hubieren separado o divorciado;**
- b) **El padre y la madre de familia, aun cuando no convivan en el mismo hogar, si el maltrato se dirige contra el otro progenitor;**
- c) **Los ascendientes o descendientes de los anteriores y los hijos adoptivos;**
- d) **Las personas con las que se sostienen relaciones extramatrimoniales de carácter permanente que se caractericen por una clara e inequívoca vocación de estabilidad.**

Parágrafo 2°. A la misma pena quedará sometido quien, no siendo miembro del núcleo familiar, sea encargado del cuidado de uno o varios miembros de una familia en su domicilio o residencia, y realice alguna de las conductas descritas en el presente artículo.

Artículo 2°. Modifíquese el parágrafo del artículo 284 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:

*Parágrafo.* En las actuaciones procesales relativas a los delitos contra la libertad y formación sexual, violencia sexual y **violencia intrafamiliar**, el juez podrá, a solicitud de cualquiera de los intervinientes en el proceso, disponer la realización de audiencias cerradas al público. La negación de esta solicitud se hará mediante providencia motivada. Cuando cualquiera de los intervinientes en el proceso lo solicite, la autoridad competente podrá determinar la reserva de identidad respecto de sus datos personales, los de sus descendientes y los de cualquier otra persona que esté bajo su guarda o custodia.

Artículo 3°. Modifíquese el numeral 3 y el párrafo 3° del artículo 284 de la Ley 906 de 2004, relativo a la *Prueba anticipada*, los cuales quedará así:

Artículo 284. *Prueba anticipada*. Durante la investigación y hasta antes de la instalación de la audiencia de juicio oral se podrá practicar anticipadamente cualquier medio de prueba pertinente, con el cumplimiento de los siguientes requisitos:

1. Que sea practicada ante el juez que cumpla funciones de control de garantías.
2. Que sea solicitada por el Fiscal General o el fiscal delegado, por la defensa o por el Ministerio Público en los casos previstos en el artículo 112.
3. Que sea por motivos fundados y de extrema necesidad y para evitar la pérdida o alteración del medio probatorio, **o que se trate de investigaciones que se adelanten por el delito de violencia intrafamiliar.**
4. Que se practique en audiencia pública y con observancia de las reglas previstas para la práctica de pruebas en el juicio.

Parágrafo 1°. Si la prueba anticipada es solicitada a partir de la presentación del escrito de acusación, el peticionario deberá informar de esta circunstancia al juez de conocimiento.

Parágrafo 2°. Contra la decisión de practicar la prueba anticipada proceden los recursos ordinarios. Si se negare, la parte interesada podrá de inmediato y por una sola vez, acudir ante otro juez de control de garantías para que este en el acto reconsidere la medida. Su decisión no será objeto de recurso.

Parágrafo 3°. En el evento en que la circunstancia que motivó la práctica de la prueba anticipada, al momento en que se dé comienzo al juicio oral, no se haya cumplido o haya desaparecido, el juez ordenará la repetición de dicha prueba en el desarrollo del juicio oral, **salvo que se trate de investigaciones por el delito de violencia intrafamiliar, evento en el cual, el juez se abstendrá de repetir la prueba anticipada cuando exista evidencia sumaria de:**

- a) **Revictimización;**
- b) **Riesgo de violencia o manipulación;**
- c) **Afectación emocional del testigo;**
- d) **O dependencia económica con el agresor.**

Parágrafo 4°. En las investigaciones que versen sobre delitos de competencia de los jueces penales del circuito especializados, por delitos contra la Administración Pública y por delitos contra el patrimonio económico que recaigan sobre bienes del Estado respecto de los cuales proceda la detención preventiva, será posible practicar como prueba anticipada el testimonio de quien haya recibido amenazas contra su vida o la de su familia por razón de los hechos que conoce; así mismo, procederá la práctica de dicha prueba anticipada

cuando contra el testigo curse un trámite de extradición en el cual se hubiere rendido concepto favorable por la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia.

La prueba deberá practicarse antes de que quede en firme la decisión del Presidente de la República de conceder la extradición.

Artículo 4°. Modifíquese el artículo 534 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:

**Artículo 534. Ámbito de aplicación.** El procedimiento especial abreviado de que trata el presente título se aplicará a las siguientes conductas punibles:

1. Las que requieren querrela para el inicio de la acción penal.
2. Lesiones personales a las que hacen referencia los artículos 111, 112, 113, 114, 115, 116, 118 y 120 del Código Penal; Actos de Discriminación (C. P. artículo 134A), Hostigamiento (C. P. artículo 134B), Actos de Discriminación u Hostigamiento Agravados (C. P. Artículo 134C), **violencia intrafamiliar (C. P. artículo 229)**, inasistencia alimentaria (C. P. artículo 233) hurto (C. P. artículo 239); hurto calificado (C. P. artículo 240); hurto agravado (C. P. artículo 241). numerales del 1 al 10; estafa (C. P. artículo 246); abuso de confianza (C. P. artículo 249); 3 r. corrupción privada (C. P. artículo 250A); administración desleal (C. P. artículo 250B); abuso de condiciones de inferioridad (C. P. artículo 251); utilización indebida de información privilegiada en particulares (C. P. artículo 258); los delitos contenidos en el Título VII Bis, para la protección de la información y los datos, excepto los casos en los que la conducta recaiga sobre bienes o entidades del Estado; violación de derechos morales de autor (C. P. artículo 270); violación de derechos patrimoniales de autor y derechos conexos (C. P. artículo 271); violación a los mecanismos de protección de derechos de autor (C. P. artículo 272); falsedad en documento privado (C. P. artículos 289 y 290); usurpación de derechos de propiedad industrial y de derechos de obtenedores de variedades vegetales (C. P. artículo 306); uso ilegítimo de patentes (C. P. artículo 307); violación de reserva industrial y comercial (C. P. artículo 308); ejercicio ilícito de actividad monopolística de arbitrio rentístico (C. P. artículo 312). En caso de concurso entre las conductas punibles referidas en los numerales anteriores y aquellas a las que se les aplica el procedimiento ordinario, la actuación se registrará por este último.



Parágrafo. Este procedimiento aplicará también para todos los casos de flagrancia de los delitos contemplados en el presente artículo.

Artículo 5°. Modifíquese el artículo 534 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:

**Artículo 550. Conductas punibles susceptibles de conversión de la acción penal.** La conversión de la acción penal de pública a privada podrá autorizarse para las conductas que se tramiten por el procedimiento especial abreviado, a excepción de aquellas que atenten contra bienes del Estado **y cuando se trate del delito de violencia intrafamiliar.**

Artículo 6°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

  
MARÍA PAULINA RIVEROS DUEÑAS  
FISCAL GENERAL DE LA NACIÓN (E)

#### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La violencia intrafamiliar está tipificada como un delito autónomo desde la expedición de la Ley 294 de 1996. Dicha conducta, ha sufrido modificaciones en relación con si debe ser de carácter querellable o no; las penas a imponer, la exclusión de la modalidad sexual de la violencia intrafamiliar y las medidas de protección y asistencia a favor de las víctimas. En particular, la Ley 882 de 2004 amplió la circunstancia de agravación a los eventos en los que la conducta constitutiva de violencia intrafamiliar se ejerza contra un menor de edad, una mujer, un adulto mayor o una persona que está en incapacidad o disminución física, sensorial y psicológica o quien se encuentre en estado de indefensión.

En la actualidad, la violencia intrafamiliar se encuentra tipificada en el artículo 229 del Código Penal y cuenta con una pena de prisión entre cuatro (4) y ocho (8) años. De acuerdo con la Ley 1542 de 2012, por medio de la cual se reforma el artículo 74 de la Ley 906 de 2004, la violencia intrafamiliar fue excluida del listado de delitos que requieren querrela para el inicio de la acción penal. Así, en atención a esta modificación las investigaciones deben iniciarse de oficio, cualquier persona puede denunciarla y no admite conciliación ni desistimiento.

A pesar de que la conducta de la violencia intrafamiliar se encuentra tipificada desde hace 20 años, los reportes del Instituto Nacional de Medicina Legal dan cuenta de una problemática que está lejos de resolverse. En el año 2016 esa entidad reportó 77.182 casos en el contexto de

violencia intrafamiliar<sup>1</sup>. El 65% de esos casos (50.7077) corresponden a la violencia de pareja<sup>2</sup>.

En los demás casos, que no corresponden a violencia de pareja (26.473), el 38,08% las víctimas fueron niños, niñas y adolescentes (NNA), 6,24% adultos mayores y 55,67% otros familiares (consanguíneos y civiles)<sup>3</sup>. El mayor porcentaje de los casos de violencia intrafamiliar, no cometidos por la pareja, estuvo dirigido contra las mujeres, con el 59,13%<sup>4</sup>.

En relación con las obligaciones a cargo de la Fiscalía General de la Nación en materia de efectiva investigación de los casos de violencia intrafamiliar, informes de organizaciones no gubernamentales señalan que “el estado procesal de las investigaciones por los delitos sexuales, la violencia intrafamiliar y la inasistencia alimentaria que se tramitaron entre el 2009 y 2012, demuestra que entre el 81% y 90% se encuentran en situación de impunidad”<sup>5</sup>.

En igual sentido, y según información desagregada únicamente frente al delito de violencia intrafamiliar, se identificó que 45.052 fueron tramitados durante el año 2011, de los cuales 4.844 están activos y 40.208 inactivos<sup>6</sup>. Incluso, el mismo informe indica que durante 2012 la Fiscalía reportó 87.385 casos por violencia intrafamiliar, “de los cuales aparecen activos 25.251 e inactivos 62.134”<sup>7</sup>.

En atención a las anteriores cifras, la Fiscalía General de la Nación propone a través de la presente iniciativa legislativa la formulación de diversos enunciados normativos que permitan adoptar medidas encaminadas a brindar una respuesta estatal más eficiente a las altas tasas de comisión del delito de violencia intrafamiliar.

Así, el texto realiza una reforma del artículo 229 de la Ley 599 de 2000 -Código Penal-, con la finalidad de cubrir hechos perpetrados incluso en el marco de relaciones extramatrimoniales. Además, establece circunstancias de agravación

<sup>1</sup> FORENSIS 2016. Datos para la Vida. Herramienta para la interpretación, intervención y prevención de lesiones de causa externa en Colombia, 2017, p. 95.

<sup>2</sup> FORENSIS 2016. Datos para la Vida. Herramienta para la interpretación, intervención y prevención de lesiones de causa externa en Colombia, 2017.

<sup>3</sup> FORENSIS 2016. Datos para la Vida. Herramienta para la interpretación, intervención y prevención de lesiones de causa externa en Colombia, 2017.

<sup>4</sup> FORENSIS 2016. Datos para la Vida. Herramienta para la interpretación, intervención y prevención de lesiones de causa externa en Colombia, 2017.

<sup>5</sup> Mesa por el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias, Ley 1257 de 2008, Ley 1257, cinco años después, Segundo informe de seguimiento a la Ley 1257 de 2008, 2013, p. 25. Disponible en: <http://www.convergenciaco.org/images/Documentospdf/informesddhh/Informe%20Ley%201257.pdf>

<sup>6</sup> *Ibidem*, pág. 26.

<sup>7</sup> *Ibidem*.

punitiva en aquellos casos en los que el sujeto activo de la conducta tiene antecedentes penales por el delito de violencia intrafamiliar.

Con base en lo anterior, la exposición de motivos de este proyecto de ley se dividirá en cuatro partes: (I) modificaciones en relación con el tipo penal que sanciona este delito; (II) prueba anticipada; y (III) aplicación del procedimiento penal abreviado a este delito.

### **I. MODIFICACIÓN DEL TIPO PENAL QUE SANCIONA EL DELITO DE VIOLENCIA INTRAFAMILIAR**

El presente título pretende introducir dos modificaciones en relación con el tipo penal de violencia intrafamiliar. El primer cambio amplía los posibles sujetos involucrados en la conducta, debido a los múltiples casos en los cuales este hecho se presenta en el marco de relaciones extramatrimoniales. Y segundo, se incluye un agravante para aquellas personas que reinciden en la conducta.

#### **a) Ampliación de los posibles sujetos involucrados en el delito de violencia intrafamiliar.**

Actualmente, el Código Penal establece que incurrirá en el tipo de violencia intrafamiliar “el que maltrate física o psicológicamente a cualquier miembro de su núcleo familiar (...) o quien, no siendo miembro del núcleo familiar, sea encargado del cuidado de uno o varios miembros de una familia en su domicilio o residencia”<sup>8</sup>. Lo anterior, de acuerdo con la Corte Constitucional<sup>9</sup>, también se entenderá cuando se trata de parejas del mismo sexo.

La definición legal expuesta anteriormente permite que el sujeto activo del delito sea cualquier miembro del núcleo familiar o incluso los encargados de su cuidado. Sin embargo, no sanciona aquellas conductas delictivas perpetradas como, por ejemplo, las relaciones extramatrimoniales que tienen el carácter permanente. También se encuentran excluidas las exparejas, o incluso la violencia de los padres contra los niños si no conviven bajo el mismo hogar. De hecho, una reciente interpretación de la Corte Suprema de Justicia indica que para que se configure el núcleo familiar es necesario que el perpetrador y la víctima convivan en el mismo techo<sup>10</sup>.

El proyecto de ley descarta esa interpretación y opta por un concepto de núcleo familiar mucho más amplio. Incluye, por ejemplo la violencia perpetrada por las exparejas que convivieron de manera permanente. De acuerdo con la información más reciente de Medicina Legal, aproximadamente el 33% de los casos de violencia

de pareja contra la mujer son perpetrados por ex compañeros permanentes o exesposos<sup>11</sup>.

Otro supuesto que comprende la reforma que se propone son las relaciones extramatrimoniales de carácter permanente. Su exclusión en un Estado Constitucional respetuoso de la diversidad y la igualdad es problemática. En estos casos, puede haber convivencia simultánea y es precisamente por esta razón que, por ejemplo, existen múltiples pronunciamientos de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado que reconocen derechos de diversa índole a estas familias. Sobre este punto el Tribunal Constitucional ha advertido:

“La Constitución Política de 1991 establece que la familia es el núcleo esencial de la sociedad y consagra como principio fundamental el amparo que el Estado y la sociedad deben brindarle. En desarrollo de ello, el artículo 42 de la Carta adoptó un concepto amplio de familia, la cual se constituye por vínculos jurídicos que refieren a la decisión libre de contraer matrimonio, o por vínculos naturales que corresponden a la voluntad responsable de conformarla de manera extramatrimonial sin que medie un consentimiento expresado sino la mera convivencia. Puede entonces hablarse de una familia matrimonial y otra extramatrimonial sin que ello implique discriminación alguna, ya que las distintas formas de conformarla significan únicamente que la Constitución ha reconocido los diversos orígenes que puede tener la familia”<sup>12</sup>(Subraya fuera del texto).

De manera similar, el Consejo de Estado ha reconocido el carácter de familia a las relaciones extramatrimoniales de carácter permanente. Así, el Consejo de Estado ha hecho énfasis en que aquellos casos de asignación de pensión de sobrevivientes en los cuales antes de la muerte del causante existen tanto cónyuge como compañero (a) permanente y se acredita una convivencia formal y clara con este último, la asignación se dividirá por partes iguales. Las razones que sustentan este precedente es que no existen motivos para brindar un trato diferenciado a aquellos que están unidos por un vínculo matrimonial y a quienes detentan una unión de hecho, pues existen diversos tipos de familias que deben recibir la misma protección jurídica<sup>13</sup>.

La reforma no solo regula la violencia contra las exparejas y contra aquellos con los que sostienen relaciones extramatrimoniales de carácter permanente. Comprende una diversidad de supuestos de hecho que se encuentran acordes

<sup>8</sup> Artículo 229, Código Penal.

<sup>9</sup> Sentencia C-029 de 2009, M. P. Rodrigo Escobar Gil.

<sup>10</sup> Corte Suprema de Justicia, 7 de junio de 2017, Radicación 48047, M. P. Luis Antonio Hernández.

<sup>11</sup> FORENSIS 2016. Datos para la Vida. Herramienta para la interpretación, intervención y prevención de lesiones de causa externa en Colombia, 2017.

<sup>12</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-404 de 2013.

<sup>13</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, 25 de julio de 2013, Consejera Ponente: Bertha Lucía Ramírez de Páez.

con las recomendaciones de los órganos de Naciones Unidas. Al respecto este organismo ha indicado que la legislación de violencia doméstica debe ser como mínimo aplicable a:

“Personas que mantengan o hayan mantenido una relación íntima, incluidas las relaciones matrimoniales, no matrimoniales, homosexuales y no cohabitacionales, personas con relaciones mutuas de familia y miembros del mismo hogar”<sup>14</sup>.

De manera similar, el “Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica” entiende por violencia doméstica:

“todos los actos de violencia física, sexual, psicológica o económica que se producen en la familia o en el hogar o entre cónyuges o parejas de hecho antiguos o actuales, independientemente de que el autor del delito comparta o haya compartido el mismo domicilio que la víctima”<sup>15</sup>.

Una definición similar se ha incorporado en la legislación penal de países similares a Colombia. En Chile la violencia intrafamiliar comprende a quien “tenga o haya tenido la calidad de cónyuge del ofensor o una relación de convivencia con él”, a los parientes por consanguinidad o afinidad del ofensor o su conviviente y a los padres de un hijo en común<sup>16</sup>.

De manera semejante en Uruguay, el delito de violencia intrafamiliar comprende como sujeto pasivo a la “persona con la cual [el agresor] tenga o haya tenido una relación afectiva o de parentesco, con independencia de la existencia de vínculo legal”<sup>17</sup>. Algo parecido sucede en Ecuador donde se establece como integrante del grupo familiar:

“Al cónyuge, a la pareja en unión de hecho o unión libre, conviviente, ascendientes, descendientes, hermanas, hermanos, parientes hasta el segundo grado de afinidad y personas con las que se determine que el procesado o la procesada mantenga o haya mantenido vínculos familiares, íntimos, afectivos, conyugales, de convivencia, noviazgo o de cohabitación”<sup>18</sup>.

En síntesis, la reforma que se propone recoge una amplia noción de núcleo familiar, para aplicar el delito de violencia intrafamiliar. No se debe olvidar que “el concepto de familia no es restringido ni estático, sino que evoluciona social, legal y jurisprudencialmente”<sup>19</sup>.

### **b) Inclusión de un agravante en relación con las personas que reincidan en la conducta de violencia intrafamiliar.**

La reincidencia en los casos de violencia intrafamiliar es una lamentable situación que ha sido registrada desde hace varios años. Por ejemplo, algunas cifras reportadas en el 2008 sugieren que de la totalidad de casos de mujeres víctimas de homicidio, al menos dos de ellas habían acudido antes a las autoridades para denunciar maltrato<sup>20</sup>.

Con el propósito de contrarrestar dicha tendencia, en Colombia se han introducido diversos cambios legislativos, como por ejemplo, la Ley 1257 de 2008. Sin embargo, la reincidencia en los casos de violencia intrafamiliar continúa. Algunas cifras señalan que “de cada 10 mujeres asesinadas en Colombia en lo que va del 2016, al menos una había presentado previamente una denuncia por violencia intrafamiliar”<sup>21</sup>. Así, de acuerdo con los datos citados antes, “se ha podido determinar que mientras en 2008 el 2,3% de las mujeres víctimas de homicidio habían denunciado previamente violencia intrafamiliar, ahora estas son el 10%”<sup>22</sup>.

Adicionalmente, la reincidencia en los casos de violencia intrafamiliar afecta especialmente a las mujeres, quienes son más proclives a ser atacadas nuevamente por su agresor. Actualmente, ellas representan un porcentaje del 80,6%, mientras que los hombres son el 19,4%<sup>23</sup>. En relación con esto, “del total de víctimas, los niños, niñas, jóvenes y adolescentes representan el 6 por ciento y los adultos mayores, el 3,2%”<sup>24</sup>.

Con base en las cifras señaladas, el primer artículo del proyecto de ley pretende establecer un agravante en los casos de reincidencia, que está orientado a disuadir a la persona de cometer la conducta, y dado el caso, a castigarle de manera particularmente severa. En la disposición propuesta la pena se aumenta en una cuarta parte cuando el responsable haya sido condenado en los cinco años anteriores al hecho, por el delito de violencia intrafamiliar o por conductas punibles contra la vida, la integridad personal y la libertad y formación sexual.

La aplicación de un agravante resulta idóneo, ya que si bien se ha discutido ampliamente sobre

<sup>20</sup> *El Tiempo*, En Colombia, cada día hay 332 denuncias por violencia intrafamiliar, disponible: <http://www.eltiempo.com/politica/justicia/cifras-de-violencia-intrafamiliar-en-colombia/16736032>

<sup>21</sup> *El Tiempo*, En Colombia, cada día hay 332 denuncias por violencia intrafamiliar, disponible en: <http://www.eltiempo.com/politica/justicia/cifras-de-violencia-intrafamiliar-en-colombia/16736032>

<sup>22</sup> *El Nuevo Siglo*, “Violencia intrafamiliar crece en un 20%”, Disponible en: <http://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/10-2016-violencia-intrafamiliar-crece-en-un-20-fiscalia>

<sup>23</sup> *Ibíd.*

<sup>24</sup> *Ibíd.*

<sup>14</sup> Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, *Manual de legislación de violencia contra la mujer*, ST/ESA/329, Nueva York, 2010.

<sup>15</sup> Artículo 3° b.

<sup>16</sup> Ley 20066, artículo 5°.

<sup>17</sup> Código Penal de Uruguay, artículo 322Bis

<sup>18</sup> Código Penal ecuatoriano, artículo 155.

<sup>19</sup> Corte Suprema de Justicia, 3 de diciembre de 2014, Radicado 41315.

la efectividad de medidas restrictivas de la libertad cuando se trata de violencia intrafamiliar, hay estudios que demuestran el impacto positivo de arrestar a los agresores para evitar la reincidencia en las conductas. Ejemplo de ello, son las cifras analizadas por Unicef en un estudio en el que se señala lo siguiente:

“El 19% de las personas que habían participado en mediaciones y el 24% de los que habían sido conminados a abandonar el domicilio matrimonial repetían más tarde las agresiones, pero solamente el 10% de los que habían sido arrestados se abandonaban nuevamente a la violencia”<sup>25</sup>.

De acuerdo con lo anterior, la propuesta de un agravante que implique un arresto más largo, tiene entonces dos finalidades. Primero, disuadir a los agresores para que no cometan nuevamente el delito de violencia intrafamiliar. Y segundo, castigar a quienes reincidan, tomando en consideración que un gran número de casos desemboca en el homicidio de la víctima.

Ahora bien, podría pensarse que establecer la reincidencia como un agravante podría violar el principio de *non bis in idem*, porque se aumentaría la pena con fundamento en una conducta anterior. Sin embargo, la jurisprudencia constitucional y diferentes casos de derecho comparado indican que establecer la reincidencia como una circunstancia agravante no desconoce esta garantía.

Al respecto resultan ilustrativas las Sentencias C-062 de 2005 y C-181 de 2016. En la primera de ellas, la Corte Constitucional concluyó que una norma que establecía como un agravante la reincidencia de quien después de ser condenado cometa una nueva contravención, no desconocía el principio de *non bis in idem*<sup>26</sup>. En esa decisión ese Tribunal advirtió que no existía la prohibición constitucional de consagrar la reincidencia como una circunstancia de agravación<sup>27</sup>.

La Corte Constitucional también señaló en la misma decisión que la reincidencia no es una sanción impuesta por la simple posibilidad de cometer una infracción, sino que se trata de un medio para prevenir que no se cometa una nueva infracción. Según indicó, esto no configura un doble juzgamiento, porque se juzgan hechos nuevos cometidos por el mismo infractor<sup>28</sup>.

De manera similar, en la Sentencia C-181 de 2016, la Corte declaró la inexecutable de una reforma penal que establecía que la pena de multa se duplicaría cuando la persona haya sido condenada por un delito doloso o preterintencional. De acuerdo con esta Corporación en este caso no

se desconocía la garantía de no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

Al respecto el Tribunal Constitucional, recordó que para que se configure una violación del principio de *non bis in idem* es necesario que concurren tres elementos: (i) identidad de sujetos; (ii) identidad de objeto es decir “correspondencia en la especie fáctica de la conducta en dos procesos de igual naturaleza”; (iii) identidad de causa, esto es, “el motivo de inicio del proceso penal debe ser el mismo en ambos casos”<sup>29</sup>.

Si bien la Corte constató que la norma enjuiciada se refería a los mismos sujetos estableció que no había identidad de objeto y de causa porque:

“El supuesto de aplicación de la disposición normativa es la comisión de un hecho nuevo distinto a los que ya fueron objeto de sanción penal. De hecho, la aplicación del agravante punitivo se hace a un nuevo delito que es actual y diferente, por lo que no existe identidad en el objeto ni en la causa en los dos juzgamientos”<sup>30</sup>.

Adicionalmente, y para concluir que la norma era constitucional, el Tribunal sostuvo que no se violaba el derecho a no ser juzgado por los mismos hechos, porque al aplicar la norma que contiene el agravante analiza la nueva conducta punible sin valorar los hechos precedentes, ni la suficiencia de la pena impuesta. El delito anterior, según sostuvo esta Corporación, “no incide en la culpabilidad, ni exige verificaciones de hechos juzgados para su aplicación”<sup>31</sup>, sino que únicamente tiene efectos en la punibilidad de la conducta.

Las conclusiones de la Corte Constitucional en la Sentencia C-181 de 2016, también se encuentran respaldadas en argumentos de derecho comparado que fueron citados en esa decisión. En Perú<sup>32</sup>, Argentina<sup>33</sup>, Italia<sup>34</sup> y España<sup>35</sup> la reincidencia se encuentra prevista como una circunstancia de agravación punitiva. En algunos casos la jurisprudencia de los más altos tribunales de esos países ha sostenido que ese tipo de disposiciones no desconocen el *non bis in idem*.

Por ejemplo, el Tribunal Constitucional español declaró la constitucionalidad de la norma del Código Penal que establecía como una circunstancia de agravación punitiva la reincidencia que se presentaba cuando “al delinquir, el culpable haya sido condenado ejecutoriamente por un delito comprendido en el

<sup>29</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-181 de 2016.

<sup>30</sup> *Ibid.*

<sup>31</sup> *Ibid.*

<sup>32</sup> Artículo 46 B del Código Penal.

<sup>33</sup> El artículo 41 del Código Penal argentino permite aumentar la pena teniendo en consideración “las reincidencias en que hubiera incurrido y los demás antecedentes y condiciones personales”. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/16546/texact.htm#9>

<sup>34</sup> Artículo 99 del Código Penal italiano.

<sup>35</sup> Artículo 22 del Código Penal español.

<sup>25</sup> INNOCENTI DIGEST, La violencia doméstica contra mujeres y niñas, p. 11, Disponible en: <https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/digest6s.pdf>

<sup>26</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-062 de 2005.

<sup>27</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-062 de 2005.

<sup>28</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-062 de 2005.

mismo título de este Código, siempre que sea de la misma naturaleza”<sup>36</sup>. Al analizar si esta norma violaba el derecho a no ser juzgado dos veces por los mismos hechos, ese Tribunal sostuvo:

“(…) el propio significado del *non bis in idem* se desprende que la agravante de reincidencia del artículo 10.15 C. P.-1973 no conculca dicho principio constitucional. En efecto, la apreciación de la agravante de reincidencia supone, como al principio se expuso, la obligatoriedad de tomarla en consideración, como cualquier otra agravante, para aumentar la pena en los casos y conforme a las reglas que se prescriben en el propio Código (artículo 58 C. P.), y, más concretamente, para determinar el grado de aplicación de la pena prevista para el delito y, dentro de los límites de cada grado, fijar -discrecionalmente- la extensión de la pena. Es claro, en consecuencia, que con la apreciación agravante de reincidencia, ya se entienda que afecta al núcleo del delito o solo a la modificación de la pena, no se vuelve a castigar el hecho anterior o los hechos anteriores, por lo demás ya ejecutoriadamente juzgados -artículo 10.15 C. P.- y con efectos de cosa juzgada (efectos que no se ven, pues, alterados), sino *única* y exclusivamente el hecho posterior (...)”<sup>37</sup>.

De manera similar, el Tribunal Constitucional peruano ha sostenido que consagrar la reincidencia como causal de agravación punitiva no desconoce el principio de *non bis in idem*. Esa Corporación sostuvo que esta garantía se desconoce cuándo concurre la aplicación de dos penas respecto de un solo delito sobre un mismo sujeto, lo cual no sucede en la reincidencia que configura un agravante de la sanción para un solo acto delictivo. En este sentido ese Tribunal señaló:

“El primer delito cometido -aquel que es objeto de consideración- no recibe una pena adicional ni una agravación de esta; simplemente se toma en consideración para efectos de graduar la pena que se atribuirá a un acto delictivo distinto. Por su parte, el acto delictivo reincidente -es decir el acto delictivo perpetrado en un segundo momento- no es tampoco objeto de una doble imposición de pena, sino de una sola, aquella prevista por el dispositivo que consagra su tipo penal, aunque agravada como consecuencia de la existencia de antecedentes respecto al mismo tipo penal. Atendiendo al razonamiento expuesto, este Tribunal considera que la consagración de la reincidencia como causal genérica agravante de la pena no constituye un supuesto de afectación al principio *non bis in idem*”<sup>38</sup>.

<sup>36</sup> Artículo 22 del Código Penal español.

<sup>37</sup> Tribunal Constitucional, Sentencia STC 150/91, de 4 de julio de 1991. Citado en Corte Constitucional, Sentencia C-181 de 2016.

<sup>38</sup> Tribunal Constitucional Peruano, Sentencia de 19 de enero de 2007. Disponible en: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2007/00014-2006-AI.html>

De acuerdo con los argumentos constitucionales y de derecho comparado, es posible incluir la reincidencia como agravante del delito de violencia intrafamiliar sin desconocer el principio de *non bis in idem*, porque esa reforma no incide en el análisis de la tipicidad, la antijuridicidad ni en la culpabilidad, sino en la punibilidad de la conducta. Además, los hechos para iniciar un nuevo proceso son diferentes de los que ya fueron objeto de una sanción penal.

Por otro lado, podría pensarse que incluir la reincidencia como un agravante desconoce el carácter resocializador que se debió cumplir con la pena impuesta por el primer delito. Sin embargo, la Corte Constitucional ha desestimado ese argumento. Sobre este punto ha establecido que la resocialización no implica únicamente las medidas adoptadas por el Estado para lograr ese fin, sino también requiere que el condenado participe activamente en su rehabilitación en la vida en sociedad<sup>39</sup>. En este sentido, este Alto Tribunal ha sostenido que:

“Una actitud diferente por parte del sentenciado en la que prime su falta de compromiso y de obligaciones para su rehabilitación, tornaría nugatorio cualquier esfuerzo estatal para su resocialización e implicaría un costo social muy alto en términos de bienestar y convivencia pacífica, por lo que tal medida de agravación punitiva se justifica a partir del fin resocializador de la pena”<sup>40</sup>.

## II. PRUEBA ANTICIPADA

Por lo general, la ocurrencia del delito de violencia intrafamiliar pone a sus víctimas en condiciones de vulnerabilidad que las hace titulares de protección reforzada por parte de las instituciones del Estado. En ese sentido, el proceso penal y la judicialización eficiente de esta conducta delictiva, con frecuencia, se convierten en los únicos mecanismos de protección a favor de las víctimas y en caminos para obtener la plena garantía de sus derechos fundamentales.

Precisamente, la propuesta normativa consagrada en este proyecto de ley pretende la materialización de una medida encaminada a la protección y garantía de los derechos de las víctimas de violencia intrafamiliar. En efecto, se trata de un mecanismo que pretende evitar la victimización secundaria de los sujetos que han soportado maltratos físicos y psicológicos por parte de miembros de su núcleo familiar. Lo anterior teniendo en cuenta que el Estado, como garante de los derechos de estas víctimas, está obligado a evitar este segundo nivel de victimización, el cual ha sido definido por la Corte Constitucional de la siguiente manera:

“(ii) La victimización secundaria abarca los costes derivados de la intervención del sistema

<sup>39</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-181 de 2016.

<sup>40</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-181 de 2016.

legal sobre la víctima, sus familiares o sus personas allegadas, tales como: la atribución de responsabilidad a la víctima, la exposición al proceso penal, la impotencia ante la falta de respuesta del Estado y la confrontación con el autor. Esta modalidad nació precisamente para explicar los daños causados a las mujeres víctimas de violencia sexual o doméstica frente a las cuales el Estado no solamente no presenta una respuesta inmediata, sino que además les hace revivir constantemente la escena del delito, exponiéndolas además a interrogatorios prolongados y vejatorios [...]”<sup>41</sup>. (Subrayas fuera del texto).

En últimas, esta propuesta parte del supuesto de que someter a las víctimas de violencia intrafamiliar a rendir varias declaraciones sobre los maltratos que han soportado, les generan traumatismos graves e innecesarios. En los casos en los que las víctimas son llevadas al juicio oral, frecuentemente han tenido que rendir declaraciones previas ante distintas autoridades.

Pues bien, a pesar de la legitimidad que comporta la práctica de pruebas en el juicio oral, lo cierto es que las particularidades fácticas en las que ocurre la violencia intrafamiliar obligan a que la balanza se pondere a favor de las víctimas y en ese sentido, se materialicen mecanismos jurídicos para que no tengan que narrar hechos de maltrato en repetidas ocasiones ante las autoridades. De ahí, la prueba anticipada se erige en el mecanismo idóneo para garantizar que no exista victimización secundaria pero que, a su vez, tampoco se sacrifique el éxito del proceso penal como mecanismo de acceso a la justicia.

Es importante precisar que la Corte Constitucional ya ha avalado la adopción de la prueba anticipada como mecanismo apto para otorgar valor probatorio a las declaraciones de víctimas rendidas por fuera del juicio oral con el objetivo de evitar los efectos de la victimización secundaria. En la Sentencia T-116 de 2017, el Alto Tribunal avaló, en los siguientes términos, la realización de la prueba anticipada con la finalidad de evitar supuestos de impunidad de los delitos sexuales en menores de edad:

“Ante esta eventualidad, en la que el paso del tiempo puede generar una revictimización de los menores y afectar el medio probatorio, debe tenerse en cuenta que la estructuración y lógica del proceso penal regulado en la Ley 906 de 2004, previó la posibilidad de que se practiquen pruebas anticipadamente para luego incorporarlas al juicio oral. [...]

A su vez, por la naturaleza de la prueba anticipada, al realizarse en una audiencia ante el juez de control de garantías y con los mismos requisitos del juicio oral, son exigibles y obligatorias las medidas a favor de los menores para que el testimonio no afecte su salud mental y que en líneas anteriores ya se han indicado. En este contexto, es posible que al tenerse en cuenta

la opinión del menor este se niegue a rendir testimonio, o que una valoración a cargo de los profesionales lleve a la conclusión de que el mismo es perjudicial y, por tanto, el juez determine no practicar la prueba.

Así pues, nada se opone a que la Fiscalía General pida, como prueba anticipada, la práctica de un testimonio con el fin de prevenir la posible revictimización que significa llamar a un niño o a una niña para que se refiera a hechos acaecidos mucho tiempo atrás. Además, porque tal anticipación puede prevenir la afectación del contenido del mismo testimonio y proveer al proceso de material probatorio que permita la construcción del caso y la garantía de contradicción para la persona acusada como expresión de su derecho a la defensa”<sup>42</sup>.

En ese sentido, de la misma manera en que los niños, niñas y adolescentes víctimas de delitos contra su libertad, integridad y formación sexuales son protegidos de la victimización secundaria, las personas que han sido maltratadas dentro de su núcleo familiar tienen derecho a que el Estado las proteja de los efectos negativos que tiene la repetida narración de lo ocurrido.

### III. APLICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO PENAL ABREVIADO AL DELITO DE VIOLENCIA INTRAFAMILIAR

El acceso a la administración de justicia ha sido reconocido como una garantía fundamental de aplicación inmediata. Concretamente, el derecho a un recurso judicial efectivo se erige en una de las facetas de ese acceso que implica, que el ordenamiento jurídico contemple “una gama amplia y suficiente de mecanismos judiciales -acciones y recursos- para la efectiva resolución de los conflictos”<sup>43</sup> [...]”<sup>44</sup>. También implica que “existan procedimientos adecuados, idóneos y efectivos para la definición de las pretensiones y excepciones debatidas”<sup>45</sup> y que los procesos se desarrollen en un término razonable, sin dilaciones injustificadas y con observancia de las garantías propias del debido proceso”<sup>46</sup>.

Particularmente, en el caso de las víctimas del delito de violencia intrafamiliar, el derecho de acceder a recursos judiciales efectivos se manifiesta en obligaciones de especial cumplimiento por parte del Estado. Al respecto, la Corte Constitucional ya ha reconocido que la no concesión de este tipo de mecanismos implica que la justicia estatal no sea efectiva. Al respecto, el Alto Tribunal indicó lo siguiente:

<sup>42</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-116 de 2017.

<sup>43</sup> [Cita incluida en el texto] Ver entre otras las sentencias de la Corte Constitucional, T-597/92, M. P., Ciro Angarita Barón, SU-067/93, M. P., Ciro Angarita Barón y Fabio Morón Díaz; T-451/93, M. P., Jorge Arango Mejía; T-268/96, M. P., Antonio Barrera Carbonell.

<sup>44</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-1177 de 2005.

<sup>45</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-1177 de 2005.

<sup>46</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-1177 de 2005.

<sup>41</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-772 de 2015.

“En conclusión, para la Corte resulta claro que la justicia estatal formal no siempre es efectiva, en especial cuando no se han previsto recursos judiciales idóneos y suficientes que faciliten la solución pacífica de los conflictos, o cuando la complejidad de los procedimientos o de las condiciones de tiempo, modo y lugar que requiere el legislador limitan la capacidad de obtener el goce efectivo de los derechos que se buscan proteger cuando se acude a instancias judiciales [...]”<sup>47</sup>. (Subrayas fuera del texto).

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos también se ha referido a la obligación estatal derivada del artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos consistente en la garantía de recursos judiciales efectivos que se materializa en:

“[C]onsagrar normativamente y asegurar la debida aplicación de recursos efectivos ante las autoridades competentes, que amparen a todas las personas bajo su jurisdicción contra actos que violen sus derechos fundamentales o que conlleven a la determinación de los derechos y obligaciones de estas”<sup>48</sup>. (Subrayas fuera del texto).

Con la finalidad de que el ordenamiento jurídico prevea recursos judiciales efectivos, celeres, idóneos y que arrojen decisiones de fondo en tiempo razonable, este proyecto establece que el ejercicio de la acción penal por el delito de violencia intrafamiliar adopte el procedimiento especial abreviado que contempla la Ley 1826 de 2017. Concretamente, la aplicación de este trámite a la persecución penal por esta conducta busca brindar una pronta, cumplida y eficaz administración de justicia a favor de las víctimas, en cumplimiento de principios tales como la celeridad, la eficiencia y la economía procesal. Todo lo anterior, sin que esta conducta deje de ser investigable de oficio por parte del Estado<sup>49</sup>.

<sup>47</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-241 de 2016.

<sup>48</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso de la Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello Y Otros) VS. Ecuador. Sentencia de 23 de agosto de 2013 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas). Cita hecha en la Sentencia T-241 de 2016 de la Corte Constitucional.

<sup>49</sup> Al respecto, el artículo 3° de la Ley 270 de 1996 “Estatutaria de la administración de justicia” ha definido el principio de celeridad en los siguientes términos: “<Artículo modificado por el artículo 1° de la Ley 1285 de 2009. El nuevo texto es el siguiente:>

<Incisos 1° y 2° Condicionalmente exequibles> La administración de justicia debe ser pronta, cumplida y eficaz en la solución de fondo de los asuntos que se sometan a su conocimiento. Los términos procesales serán perentorios y de estricto cumplimiento por parte de los funcionarios judiciales. Su violación injustificada constituye causal de mala conducta, sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar. Lo mismo se aplicará respecto de los titulares de la función disciplinaria.

Las actuaciones que se realicen en los procesos judiciales deberán ser orales con las excepciones que establezca la ley. Esta adoptará nuevos estatutos procesales con diligencias orales y por audiencias, en procura de la unifica-

En ese sentido, contrario a reducir su importancia dentro del ordenamiento penal o a minimizar la gravedad de estos hechos, esta disposición pretende materializar mecanismos que le permitan al Estado obtener resultados dentro de la persecución penal en un menor tiempo. En efecto, la aplicación del procedimiento penal abreviado se reconoce como un mecanismo de celeridad ya que el mismo permite que la Fiscalía General de la Nación adelante el ejercicio de la acción penal mediante un trámite simplificado.

En este procedimiento la comunicación de los cargos se realiza mediante el traslado de la acusación. En una audiencia concentrada podrá interrogarse al acusado sobre su voluntad de aceptar cargos, serán reconocidas las víctimas, podrán presentarse causales de incompetencia, impedimentos y recusaciones así como las observaciones sobre el escrito de acusación, se realizará el descubrimiento de elementos materiales probatorios, se realizarán y decretarán las estipulaciones y solicitudes probatorias, y los jueces fallarán sobre las nulidades propuestas<sup>50</sup>.

Consagrar este procedimiento en causas penales por violencia intrafamiliar, en efecto, permitirá que el Estado consiga respuestas más rápidas y por lo tanto, que respondan de manera más efectiva a la necesidad de evitar la impunidad por este tipo de conductas.

Finalmente, es importante aclarar que en el proyecto de ley se establece que en los casos de violencia intrafamiliar se excluye la posibilidad de convertir la acción penal de pública a privada. Esta excepción se encuentra justificada para proteger a la víctima, porque un porcentaje importante de los sujetos pasivos de este delito tienen escasos recursos que les permita acceder a un abogado que haga las veces de acusador en el proceso penal abreviado.

Las cifras más recientes indican que un porcentaje importante de las víctimas de violencia intrafamiliar tienen una escasa escolaridad. Por ejemplo, cuando se trata de adultos mayores el 67% de las víctimas no tenían ni siquiera educación primaria<sup>51</sup>. Cuando se trata de mujeres el 46% de ellas tenían educación básica secundaria<sup>52</sup>. Estas

ción de los procedimientos judiciales, y tendrá en cuenta los nuevos avances tecnológicos.

**Parágrafo transitorio.** <Parágrafo Condicionalmente exequible> Autorízase al Gobierno Nacional para que durante los próximos cuatro años incluya en el presupuesto de rentas y gastos una partida equivalente hasta el 0.5% del Producto Interno Bruto de acuerdo con las disponibilidades presupuestales, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gastos, para desarrollar gradualmente la oralidad en todos los procesos judiciales que determine la ley y para la ejecución de los planes de descongestión”. (Subrayas fuera del texto).

<sup>50</sup> Cfr. Artículo 10 y subsiguientes de la Ley 1826 de 2017.

<sup>51</sup> FORENSIS 2016. Datos para la Vida. Herramienta para la interpretación, intervención y prevención de lesiones de causa externa en Colombia, 2017, p. 105

<sup>52</sup> FORENSIS 2016. Datos para la Vida. Herramienta para

cifras indican que un porcentaje importante de las víctimas no podrían pagar un abogado que se encuentre en condiciones materiales para actuar como acusador privado en el juicio.

En este sentido es importante recordar que el Estado tiene un deber reforzado de protección cuando se trata de sujetos de especial protección constitucional como las mujeres, los niños y los adultos mayores. Cuando estos sean víctimas de violencia le corresponde al Estado llevar a juicio a los responsables de violencia intrafamiliar, de conformidad con la ley y los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por el Congreso.

**IV. CONCLUSIONES**

La legislación penal colombiana reconoció la violencia intrafamiliar como un delito autónomo en 1996. Esa primera regulación de este fenómeno delictivo abordó la problemática integralmente, por lo tanto, además de la judicialización de la conducta, consagró medidas de protección y asistencia a favor de las víctimas y asignó al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar la función de desarrollar políticas públicas, planes y programas para prevenir y erradicar la violencia intrafamiliar. Estas medidas se han mantenido.

La legislación posterior aumentó gradualmente las penas, estableció y amplió las circunstancias de agravación del delito y fortaleció las medidas de protección y asistencia a favor de las víctimas. A su vez, luego de algunas vacilaciones en torno al carácter querrelable de la violencia intrafamiliar, desde el 2012 ya no tiene ese carácter. En consecuencia, i) cualquier persona puede denunciar hechos presuntamente constitutivos de violencia intrafamiliar, ii) las autoridades deben iniciar las investigaciones de oficio, iii) el tipo penal no admite la conciliación y iv) la víctima no puede desistir ni interferir para lograr el archivo o preclusión de la investigación penal.

Sin embargo, aún existen numerosos problemas para contrarrestar la violencia intrafamiliar en Colombia. Por esa razón, es necesario extender el catálogo de medidas direccionadas a evitar la reincidencia de los ataques, prevenir la victimización secundaria a través de la prueba anticipada y promover procesos más rápidos y efectivos a través del procedimiento penal abreviado.



SENADO DE LA REPÚBLICA  
 Secretaría General  
 (Arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 2 del mes de octubre del año 2017 se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 139, con todos y cada uno de los requisitos

la interpretación, intervención y prevención de lesiones de causa externa en Colombia, 2017, p. 105

constitucionales y legales, por la *doctora María Paulina Riveros*, Fiscal General de la Nación (e).

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

SENADO DE LA REPÚBLICA  
 SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 2 de octubre de 2017

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 139 de 2017 Senado, *por medio de la cual se modifican y adicionan artículos de la Ley 599 de 2000 y la Ley 906 de 2004 en relación con el Delito de Violencia Intrafamiliar*, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por la Fiscal General de la Nación (e) *doctora María Paulina Riveros Dueñas*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
 SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 2 de octubre de 2017

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

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Efraín José Cepeda Sarabia.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

**CONTENIDO**

Gaceta número 879 - Martes 3 de octubre de 2017  
 SENADO DE LA REPÚBLICA  
 PROYECTOS DE LEY ESTATUTARIA Págs.  
 Proyecto de ley estatutaria número 12 de 2017, por la cual se modifica parcialmente la Ley 996 de 2005. . . 1  
 PROYECTOS DE LEY  
 Proyecto de ley número 136 de 2017 Senado, por la cual se fomenta la cultura de la donación voluntaria, altruista, habitual y no remunerada de sangre segura y se dictan otras disposiciones ..... 4  
 Proyecto de ley número 139 de 2017 Senado, por medio de la cual se modifican y adicionan artículos de la Ley 599 de 2000 y la Ley 906 de 2004 en relación con el delito de violencia intrafamiliar. .... 15