



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - Nº 506

Bogotá, D. C., lunes, 10 de junio de 2019

EDICIÓN DE 28 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 274 DE 2019 SENADO, 282 DE 2018, CÁMARA

por medio de la cual se declara patrimonio cultural de la Nación el Festival de las Colonias, Encuentro de Tres Culturas en el municipio de Puerto Inírida, departamento del Guainía y se dictan otras disposiciones.

ANTECEDENTES

El Proyecto de ley número 274 de 2019 Senado, 282 Cámara de 2018, *por medio de la cual se declara patrimonio cultural de la Nación el Festival de las Colonias, Encuentro de Tres Culturas en el municipio de Puerto Inírida, departamento del Guainía y se dictan otras disposiciones*, fue presentado por el Representante a la Cámara Anatolio Hernández Lozada del Partido de la U, en febrero de 2019, el 28 de noviembre de 2018 fue asignado a la Comisión Segunda de Cámara para su estudio, el 12 de diciembre de 2018 se rindió ponencia. El 20 de marzo fue aprobado en primer debate en Comisión Segunda de Cámara. El 23 de abril de 2019 fue aprobado en segundo debate en la Plenaria de la Cámara y se remitió a Senado, para su estudio. Mediante Oficio número CSE-CS-0185-2019 del 28 de mayo de 2019, fui designado ponente para primer debate de Senado por la Mesa Directiva de la Comisión Segunda. En consecuencia, me permito rendir la correspondiente ponencia para primer debate en Senado de la República.

OBJETO

El proyecto pretende Declarar patrimonio cultural de la Nación el Festival de las Colonias “Encuentro de tres culturas”, en el municipio de Inírida, departamento del Guainía.

ASPECTOS LEGALES

Las normas que facultan al Congreso para fomentar las actividades culturales y el patrimonio cultural son las siguientes:

- La Ley 1185 de 20078, Ley General de Cultura, define lo que se conoce como patrimonio cultural, incluyendo las “manifestaciones inmateriales, los productos y las representaciones de la cultura” como los festivales folclóricos.
- La Constitución Política en su artículo 72, ordena al Estado la protección del Patrimonio Cultural de la Nación.
- La Constitución Política en su artículo 150, numeral 15 faculta al Congreso de la República para decretar honores a los ciudadanos que hayan prestado servicios a la Patria.
- La Ley 5ª de 1993 faculta a las Comisiones Segundas Constitucionales del Congreso a decretar honores y fomentar el desarrollo de monumentos públicos.

Bajo estos antecedentes legales la Comisión Segunda está facultada para estudiar en primer debate y decidir sobre el contenido del proyecto de ley 274/19 Senado- 282/18 Cámara.

ARTICULADO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto está compuesto únicamente por tres artículos, el primero define el objeto, que permite la declaratoria de patrimonio cultural de la nación al Festival de las Colonias “Encuentro de tres culturas”. El Segundo artículo plantea autorizaciones al Gobierno nacional para contribuir al fomento, promoción, protección, conservación, divulgación y financiación del Festival de las Colonias. Y el tercero la vigencia.

CONSIDERACIONES

Uno de los pilares de la nacionalidad y la identidad de un país es la diversidad de sus expresiones culturales, en tanto representan la versión auténtica de sus valores, sus creencias, su manifestaciones artísticas y lúdicas regionales, que identifican a los pueblos que componen el tejido social. Preservar y conservar esas identidades y esa diversidad hace parte de uno de los compromisos del Estado para con sus ciudadanos, en tanto representan las distintas formas de apropiación de su entorno y marcan los estilos de vida de cada comunidad.

La cultura “es el conjunto de conocimientos e ideas no especializados adquiridos gracias al desarrollo de las facultades intelectuales, mediante la lectura, el estudio y el trabajo” y el “conjunto de conocimientos, ideas, tradiciones y costumbres que caracterizan a un pueblo, a una clase social, a una época, etc.”¹.

Bajo esta óptica, proteger el patrimonio cultural específico de una comunidad significa proteger las expresiones autóctonas y diferenciadas para que se conserven, se multipliquen, se mantengan y se afiancen, de tal manera que al protegerlas indirectamente se está protegiendo la misma supervivencia de una comunidad, pues ellas tienen que ver con las formas diferentes de hablar, de vestir, de alimentarse, de entender el mundo, de relacionarse, de comunicarse, de crear formas simbólicas y artísticas de esparcimiento, de interpretar la existencia, las creencias espirituales, de reconocimiento social y de las formas de interactuar con otras comunidades y otras expresiones culturales.

Uno de los riesgos de la actual civilización, de la llamada cultura occidental es la unificación y estandarización de las formas de vida, y la creación de una cultura, con la pretensión de homogeneizar los estilos de vida, de crear unos patrones de conducta, de señalar unos rituales unificados de existencia y de expresión cultural. Se pretende de manera equivocada, por algunos autores y académicos, que el único modelo válido de existencia político, social y cultural, es la llamada democracia liberal, basada en la supuesta neutralidad del libre mercado. Estructura política que ha creado paralelamente una llamada cultura “democrática”. Los grandes medios de comunicación, el Internet, algunas comunidades religiosas, algunos partidos políticos, algunas organizaciones sociales y una buena parte del sistema escolar, reproducen estas narrativas y promueve de manera peligrosa una identidad internacional y una cultura que avasalla, invisibiliza y pretende acabar con expresiones de minorías nacionales y regionales, por el simple hecho de ser diferentes y basarse en otros estilos de vida y otras cosmovisiones del mundo.

Este proyecto es uno de los esfuerzos por defender la diversidad cultural, por afirmar una de las múltiples expresiones propias que conforman la identidad nacional colombiana, que se compone de una diversidad amplia de manifestaciones, que surgen de entornos naturales, paisajísticos, sociales y espirituales propios y auténticos y que por lo tanto son heterogéneos, variados, múltiples y enriquecen la colombianidad.

Defender y proteger las expresiones culturales propias de las regiones y los territorios debe ser uno de los compromisos del Congreso y por esta razón consideramos que es válido que en la corporación se presentan frecuentemente proyectos de ley que buscan preservar el patrimonio cultural de las regiones, cuya diversidad y heterogeneidad hacen posible la nacionalidad, como la sumatoria de expresiones auténticas diferentes, que reflejan la vida y la cotidianidad de sus habitantes.

De la misma manera el Gobierno nacional viene defendiendo una política cultural de reconocimiento de las diferencias y de las expresiones propias de cada región, en efecto, dice el Ministerio de Cultura, que el país “le apuesta hoy a un enfoque integral para la gestión de su patrimonio cultural. Las políticas públicas para la gestión, protección y salvaguardia del patrimonio cultural material e inmaterial colombiano reconocen a las comunidades el papel fundamental de identificar y valorar sus manifestaciones culturales materiales e inmateriales. En este sentido, se concede que son las comunidades las que, como usuarias, lo crean, lo transforman, lo heredan y le otorgan valor”.

“El Ministerio de Cultura concibe el patrimonio cultural de manera incluyente, diversa y participativa, como una suma de bienes y manifestaciones que abarca un vasto campo de la vida social y está constituida por un complejo conjunto de activos sociales de carácter cultural (material e inmaterial), que le dan a un grupo humano sentido, identidad y pertenencia. Adicionalmente, lo entiende como factor de bienestar y desarrollo y está consciente de que todos los colombianos tienen el compromiso y la responsabilidad de velar por su gestión, protección y salvaguardia.”². En esta dirección es claro que el Gobierno nacional acogerá positivamente las iniciativas que defiendan y preserven el patrimonio cultural de las regiones, pero especialmente el patrimonio de regiones periféricas como la del Guainía, donde el Estado hace muy poca presencia y existe un alto riesgo de pérdida de la cultura.

LA DEFENSA DEL PATRIMONIO CULTURAL Y TURÍSTICO DEL DEPARTAMENTO DE GUAINÍA

Es un hecho que las regiones periféricas de Colombia como el departamento del Guainía, no han recibido el apoyo efectivo de la nación para

¹ www.google.com/search?source=hp&ei=HuXJb2KMqP5wKK9qioDw&q=que+es+la+cultura&oq=que+es+la+cultura

² <http://www.mincultura.gov.co/areas/patrimonio/patrimonio-cultural-en-Colombia/Paginas/default.aspx>

fortalecer su desarrollo económico y su cultura y siguen presentando niveles bajos de calidad de vida y de bienestar, a pesar de la importancia geográfica, paisajística, natural, demográfica y social y la necesidad de promover la vida y las expresiones auténticas, especialmente de las comunidades indígenas, los colonos y los creadores de cultura y arte en ese departamento.

Como una forma de saldar en parte esta deuda histórica, el Congreso debe apoyar este proyecto de fortalecimiento de otra de las expresiones culturales de Colombia como lo es “El Festival de las Colonias Encuentro de Tres Culturas”. Significa también reconocer la labor de los habitantes de Guainía, que no han tenido del Estado un verdadero apoyo a sus actividades económicas sociales y culturales. Así mismo el carácter fronterizo del departamento del Guainía es otra justificación para apoyar este proyecto.

Promover el turismo y el ecoturismo y las expresiones culturales, en el contexto de la llamada economía naranja es otra de las razones para que este proyecto sea respaldado.

Entre otros atractivos turísticos y culturales a promover, mediante este proyecto de ley están la estrella fluvial del Oriente, entre los ríos Guaviare, Atapabo y el Orinoco. Las manifestaciones de las culturas indígenas de la Etnia Caparrapo, la Etnia Yeral, con sus senderos ecológicos, acuáticos y las malocas tradicionales. La Comunidad Indígena del Paujil, con el museo de instrumentos musicales. A nivel paisajístico el Caño Vitina y las Sabanas de la Flor de Inírida, en la comunidad indígena de la etnia Puinave.

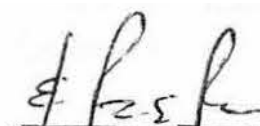
Finalmente, es bueno señalar que en materia de gasto el proyecto únicamente autoriza al Gobierno nacional a contribuir “al fomento, promoción, protección conservación divulgación y financiación del Festival de las Colonias “Encuentro de Tres Culturas”. El Congreso según la jurisprudencia vigente tiene iniciativa en el gasto, pero el Gobierno nacional la discrecionalidad de ejecutarlo o no. En efecto, según sentencia de la Corte Constitucional C-859 de 2001 “Esto significa que en materia de gasto público, la Carta Política efectuó un reparto de competencias entre el Congreso y el Gobierno nacional, de tal manera que ambos tienen iniciativa del gasto de conformidad con los preceptos constitucionales, y deben actuar coordinadamente dentro de sus competencias. Así, el Gobierno requiere de la aprobación de sus proyectos por parte del Congreso y el Congreso requiere de la anuencia del Gobierno, quien determinará la incorporación de los gastos decretados por el Congreso, siempre y cuando sean consecuentes con el Plan Nacional de Desarrollo y el Presupuesto General de la Nación. Así lo señala el artículo 346 de la Carta, desarrollado por el artículo 39 del Estatuto Orgánico del Presupuesto –Decreto 111 de 1996–”. Comoquiera que la promoción de la

cultura y la economía naranja donde se incluye el turismo y el ecoturismo, son componentes vitales contemplados en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, este proyecto puede ser aprobado dada su importancia, para impulsar la cultura y el turismo.

PROPOSICIÓN:

Por las razones expuestas en la exposición de motivos propongo dar primer debate al **Proyecto de ley número 274 de 2019, 282 de 2018, Cámara, por medio de la cual se declara, patrimonio cultural de la nación el Festival de las Colonias, Encuentro de Tres Culturas en el municipio de Puerto Inírida, departamento del Guainía y se dictan otras disposiciones, según el texto que se presenta al final de esta ponencia.**

Bogotá, D. C., junio 4 de 2019


Berner Zambrano Eraso
SENADOR

TEXTO PROPUESTO PARA EL PRIMER DEBATE EN COMISIÓN SEGUNDA DE SENADO DE LA REPÚBLICA, AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 274 DE 2019, 282 DE 2018 CÁMARA

por medio de la cual se declara, patrimonio cultural de la Nación el Festival de las Colonias, Encuentro de Tres Culturas en el municipio de Puerto Inírida, departamento del Guainía y se dictan otras disposiciones, según el texto que se presenta al final de esta ponencia.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* Declárase patrimonio cultural de la Nación el Festival de las Colonias “Encuentro de Tres Culturas”, en el municipio de Inírida, departamento de Guainía.

Artículo 2°. *Fomento.* Autorícese al Gobierno nacional, a través del Ministerio de Cultura, a contribuir al fomento, promoción, protección, conservación, divulgación y financiación del Festival de las Colonias “Encuentro de Tres Culturas”, en el municipio de Inírida, departamento de Guainía.

Artículo 3°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Bogotá, D. C., junio 4 de 2019


Berner Zambrano Eraso
Senador de la República

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE “EN SEGUNDA VUELTA” AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 30 DE 2018 SENADO, 072 DE 2018 CÁMARA

por medio del cual se adiciona un inciso y un párrafo al numeral 17 del artículo 150 de la Constitución Política.

Bogotá, D. C., 10 de junio de 2019

Honorable Senador

EDUARDO ENRÍQUEZ MAYA

Presidente Comisión Primera

Senado de la República

Referencia: Informe de ponencia para segundo debate “en segunda vuelta” al Proyecto de Acto Legislativo número 30 de 2018 Senado, 072 de 2018 Cámara, por medio del cual se adiciona un inciso y un párrafo al numeral 17 del artículo 150 de la Constitución Política.

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento del encargo hecho por la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República, con fundamento en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir ponencia para segundo debate en **Segunda Vuelta**, al Proyecto de Acto Legislativo número 30 de 2018 Senado, 072 de 2018 Cámara, *por medio del cual se adiciona un inciso y un párrafo al numeral 17 del artículo 150 de la Constitución Política.*

I. COMPETENCIA Y ASIGNACIÓN DE PONENCIA

En virtud del artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, y conforme a lo expresado en la sesión de la Comisión Primera del Senado del día miércoles 5 de junio del presente año, fui designado nuevamente por la mesa directiva para rendir informe de ponencia para segundo debate (en segunda vuelta) al presente Acto Legislativo.

II. ORIGEN DEL PROYECTO

El Proyecto de Acto Legislativo número 30 de 2018 Senado, 072 de 2018 Cámara, fue radicado el día 8 de agosto de 2018 en la Secretaría General de la Cámara de Representantes, con autoría de la Ministra del Interior, doctora Nancy Patricia Gutiérrez Castañeda; Ministra de Justicia y del Derecho, doctora Gloria María Borrero Restrepo; y el Representante a la Cámara Álvaro Hernán Prada Artunduaga.

• **Discusión en Primera Vuelta:**

- El Proyecto de Acto Legislativo número 30 de 2018 Senado, 072 de 2018 Cámara se publicó en la *Gaceta del Congreso* número 665 de 2018.
- Aprobado en Comisión Primera de Cámara: el 2 de octubre de 2018 con

Ponencia positiva publicada en la *Gaceta del Congreso* número 750 de 2018.

- En Plenaria de Cámara: Se publica ponencia positiva mayoritaria en la *Gaceta del Congreso* número 849 de 2018 y la misma es aprobada el 23 de octubre de 2018 adicionando un párrafo en el siguiente tenor:

“Parágrafo. Las disposiciones del inciso segundo del numeral 17 del artículo 150 de la Constitución Política, en ningún caso afectarán las disposiciones de acuerdos de paz anteriores, ni sus respectivas disposiciones.”.

- Una vez transcurrido el tránsito al Senado, se aprobó el Proyecto de Acto Legislativo en Comisión Primera de Senado el 28 de noviembre de 2018. Acogiendo el texto de Cámara.
- Una vez anunciado se procedió a la discusión y aprobación por la Plenaria de Senado el pasado 16 de diciembre de 2018.
- **Discusión en Segunda Vuelta:**
 - Inicia la discusión y aprobación en Comisión Primera de Cámara el 3 de abril de 2019 con Ponencia Positiva mayoritaria.

En concordancia con discusiones dadas en primera vuelta se modifica el articulado así:

Por proposición del Representante Harry González del Partido Liberal se agrega al inciso lo siguiente:

“Los delitos contra la libertad, integridad y formación sexual en menores”.

De igual forma a solicitud del Representante Julio César Triana del Partido Cambio Radical se modifica el párrafo quedando así:

“Y serán aplicadas a conductas cometidas con posterioridad a la entrada en vigencia del presente Acto Legislativo”.

- Para Plenaria de Cámara se publica la ponencia positiva mayoritaria en la *Gaceta del Congreso* número 234 de 2019 y la misma fue aprobada como venía en la ponencia el 8 de mayo de 2019.
- Para Comisión Primera de Senado, se presenta ponencia positiva y es publicada en la *Gaceta del Congreso* número 395 de 2019, se discutió y se aprobó en Comisión Primera de Senado el 5 de junio de 2019, con el texto aprobado por la plenaria de la Cámara sin modificaciones.

III. CONTENIDO Y JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

En el orden constitucional colombiano no existe un concepto de lo que es delito político, así como tampoco de aquellos delitos que pueden ser considerados conexos a los delitos políticos.

Al respecto son decisiones judiciales las que han aportado elementos útiles para determinar

lo que debe considerarse delito político, no en un intento de definirlo, sino para determinar los límites que tendría el legislador al emplear un concepto así de indeterminado.

Es así como las sentencias de la Corte Suprema de Justicia –en vigencia de la Constitución de 1886–, y de la Corte Constitucional han aportado elementos en casos en que el legislador ha decidido excluir ciertos delitos del ámbito de los delitos políticos, para los precisos efectos de la concesión de amnistías o indultos.

En este sentido encontramos que los delitos políticos **se han caracterizado como aquellas conductas que, lejos de perseguir un fin egoísta, tienen como motivación principal el mejoramiento de la situación social en general.**

Por esto, aunque por los medios equivocados –a través de conductas que son delictivas– quieren instaurar un orden constitucional y legal que redunde mejores condiciones para todos los miembros de la sociedad. No es otra la razón para encontrar una motivación o un fin altruista en su realización.

En la Sentencia C-695 de 2002 se recordó que el trato privilegiado dado al delito político se presenta “[e]n consideración a los fines altruistas de mejoramiento social que subyacen a él. Ese tratamiento privilegiado consiste en la concesión de amnistías e indultos a los autores o partícipes de tales delitos y en la exclusión, entre las inhabilidades para ocupar altas dignidades estatales, de la existencia de condenas por delitos políticos”.

Que la Constitución no aporte mayores elementos en su definición, no significa que en nuestro orden constitucional no existan –o puedan establecerse– límites a la libertad del Congreso para reconocer ciertas conductas como delitos políticos para los específicos propósitos de reconocer amnistías o indultos.

En este sentido la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en Sentencia C-456 de 1997, al estudiar sobre la posibilidad general que preveía el Código Penal de 1980 de conceder amnistías e indultos por lesiones y muertes producidas en combate, estableció que “[e]l trato favorable a quienes incurrían en delitos políticos está señalado taxativamente en la propia Constitución. Por lo mismo, el legislador quebranta esta cuando pretende legislar por fuera de estos límites, ir más allá de ellos. (...) En todo caso, a la altura del tiempo presente y de los desarrollos constitucionales del país, dando por descontada la existencia de la delincuencia política –a su modo contemplada en la misma Constitución–, lo que todavía le presta apoyo a la consagración de un régimen menos severo para el delito político son los ideales que encarnen los rebeldes, no así el recurso constante a la violencia que los caracteriza. Por lo demás, **la tendencia que se observa en el mundo es la de no amparar bajo**

el concepto del delito político las conductas violentas” –negrilla ausente en texto original–.

En esta ocasión se consideró que el legislador había excedido el concepto de delito político, pues había incluido conductas de una violencia excesiva e injustificada, razón por la que declaró inexecutable una interpretación excesivamente amplia del concepto delito político.

Otro tanto ocurre con los delitos conexos, para cuya determinación se ha entendido que deben tenerse en cuenta los criterios de razonabilidad y proporcionalidad, tal y como ha establecido la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

Al respecto manifestó la ya citada Sentencia C-695 de 2002 ***“cuando el constituyente determina el ámbito de aplicación de la amnistía y del indulto, lo circunscribe a los delitos políticos por oposición a los delitos comunes. No obstante, guarda silencio en relación con los delitos conexos. De este modo, si se tiene en cuenta que, como se lo expuso, al legislador le asiste una amplia capacidad de configuración normativa siempre que se ejerza dentro de los límites constitucionales, es claro que de esa capacidad hace parte la posibilidad de extender tales beneficios a los delitos conexos con los delitos políticos. No obstante, se trata de una facultad que, como cualquier otra, también está sometida a límites superiores, fundamentalmente los criterios de razonabilidad e igualdad. De acuerdo con estos criterios, el legislador no puede extender arbitrariamente esos beneficios a conductas ajenas a su naturaleza, ni tampoco realizar inclusiones o exclusiones que comporten un tratamiento diferenciado injustificado”*** –negrilla ausente en texto original–.

Posición expresamente reiterada en la Sentencia C-577 de 2014, cuando se refirió a la conexidad de ciertas conductas al delito político para efectos de la concesión de amnistías e indultos.

Siendo este el marco constitucional, es necesario hacer una breve referencia a los parámetros constitucionales que existen respecto de cada una de estas conductas.

Delito de secuestro

Lo primero que debe decirse es que actualmente el delito de secuestro NO puede ser objeto de amnistía ni indulto. En este sentido, la situación en que se encuentra el secuestro es acorde con los parámetros internacionales existentes¹ y con la

¹ Al respecto, resulta conducente mencionar las exigencias que respecto del delito del secuestro existen en el orden internacional vinculante en nuestro Estado:

1. La Convención para prevenir y sancionar los actos de terrorismo y configurados en delitos contra las personas y la extorsión conexa cuando estos tengan trascendencia internacional (Ley 195 de 1995), en su preámbulo, inciso 2°, manifiesta que el secuestro de personas es un delito común grave, por su parte, el artículo segundo, de este mismo tratado, reconoce que el secuestro se considera un

libertad, como bien constitucional protegido por nuestro orden jurídico.

Valga resaltar que, como común denominador, se tiene que el secuestro debe ser considerado como un delito común e, incluso, el artículo 11 de la Convención contra el Terrorismo –ley 1108 de 2006– expresamente consagra la prohibición de considerarlo como delito político o delito conexo al delito político.

Criterios que están en armonía con otros valores de la Constitución, tal y como recordó la reciente Sentencia C-007 de 2018 al estudiar el artículo 23 de la Ley 1820 de 2017, referente a las conductas excluidas de amnistía e indulto. Al respecto consagró “[e]n el caso objeto de estudio, la Sala considera importante indicar que las leves

delito común de trascendencia internacional, por lo tanto, se excluye su naturaleza de delito político o conexo.

2. La Convención Internacional contra la Toma de Rehenes (Ley 837 de 2003), en el preámbulo, inciso 4º, manifiesta que toda persona que cometa el delito de toma de rehenes deberá ser sujeta a juicio o a extradición, con lo cual afirma su naturaleza y tratamiento de delito común, por su parte, el artículo 8, inciso primero del mismo tratado, establece que el Estado, que no conceda la extradición por dicho delito, “estará obligado a someter el caso a las autoridades competentes a efectos de enjuiciamiento, sin excepción alguna”, y al final del inciso, destaca que las autoridades “tomarán decisión con respecto al delito en las mismas condiciones que las aplicables a los delitos comunes de carácter grave de acuerdo con el derecho de tal Estado”. De lo anterior, se concluye que es un delito común, no considerado de naturaleza especial alguna.

3. La Convención Interamericana contra el Terrorismo (Ley 1108 de 2006), en su artículo 2º, considera como delito, la toma de rehenes, a los fines de dicho tratado, y en relación con su naturaleza, el artículo 11, prevé que “ninguno de los delitos establecidos en los instrumentos internacionales enumerados en el artículo 2 se considera como delito político o delito conexo con un delito político o un delito inspirado por motivos políticos. En consecuencia, una solicitud de extradición o de asistencia jurídica mutua no podrá denegarse por la sola razón de que se relaciona con un delito político o con un delito conexo con un delito político o un delito inspirado por motivos políticos”.

4. De acuerdo con el Derecho Internacional los crímenes de Guerra y Lesa Humanidad no son amnistiables, y son imprescriptibles, de acuerdo con lo anterior:

En el Estatuto de Roma, la conducta individual de secuestro puede ser cometida como Crimen de Guerra, cuando se cometa “como parte de un plan o política o como parte de la comisión en gran escala de tales crímenes”, tal como lo señala el artículo 8º, numeral 1. La conducta individual del secuestro se encuentra estipulada en el numeral 2, literal a, numeral VIII), del Estatuto de Roma como toma de rehenes.

El Estatuto de la Corte Penal Internacional, también prevé el secuestro como modalidad del Crimen de Lesa Humanidad, cuando se lleva a cabo la conducta de “desaparición forzada de personas”, tal como lo establece el artículo 7º, numeral 2, literal i), del Estatuto de Roma. Siempre y cuando se cometa como parte de un ataque sistemático o generalizado en contra de la población civil y con conocimiento de dicho ataque.

diferencias que se observan en la Ley 1820 de 2016 al hablar del móvil del delito político no implican un desconocimiento de la Constitución, por dos razones. (...) En el artículo 23, ibídem, esta norma sirve de criterio orientador a los jueces de la JEP quienes, en el escenario judicial, podrán utilizar el criterio, manteniendo presente la obligación de no beneficiar delitos comunes en las amnistías e indultos a su cargo” –negrilla ausente del texto original–.

Por estas razones se concluye que, respecto del delito del secuestro, el proyecto de Acto Legislativo:

- i. Es coherente con los parámetros derivados de tratados internacionales vigentes en nuestro orden jurídico, en el sentido de entender el delito de secuestro como un delito común.
- ii. Consagra, con rango constitucional, un contenido que se ha encontrado como determinante en los límites del legislador para el reconocimiento de los delitos políticos y los conexos a ellos.

Delitos relacionados con la fabricación, tráfico y porte de estupefacientes

La propuesta que incluye el Proyecto de Acto Legislativo número 072 de 2018 se ajusta a los lineamientos mostrados en la jurisprudencia constitucional, así como a los objetivos planteados en la política para combatir el fenómeno del narcotráfico, por parte del Estado colombiano.

En efecto, en un primer momento, la Corte Constitucional en Sentencia C-689 de 2002 consagró que la tipificación de delitos relacionados con el narcotráfico no solo protege bienes jurídicos como la seguridad pública y el orden económico y social, sino que, además, busca preservar la salud pública y el cuidado integral de la salud personal y de la comunidad.

Así, el Estado colombiano tiene que emprender todas las acciones jurídicas y políticas en aras de proteger a la salud pública ante vulneraciones a raíz de conductas que tengan relación con el narcotráfico. Dicho compromiso, viene dado, asimismo, por disposiciones internacionales que ha ratificado Colombia.

Precisamente, la Convención de Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, ratificada por la Ley 67 de 1993, dispone, en su artículo 2º, que “en el cumplimiento de las obligaciones que hayan contraído en virtud de la presente Convención, las Partes adoptarán las medidas necesarias, comprendidas las de orden legislativo y administrativo, de conformidad con las disposiciones fundamentales de sus respectivos ordenamientos jurídicos internos”. En adición, el numeral 2 del artículo 3º consagra lo siguiente: “[a] reserva de sus principios constitucionales y a los conceptos fundamentales de su ordenamiento jurídico, cada una de las Partes adoptará las medidas que sean necesarias para tipificar como

delitos penales conforme a su derecho interno, cuando se cometan intencionalmente, la posesión, la adquisición o el cultivo de estupefacientes o sustancias sicotrópicas para el consumo personal en contra de lo dispuesto en la Convención de 1961, en la Convención de 1961 en su forma enmendada o en el Convenio de 1971”.

A raíz de lo anterior, el Estado colombiano ha tipificado ciertas conductas que guardan relación con el fenómeno del narcotráfico. En efecto, el Código Penal, Ley 599 de 2000, tipifica, entre otras, las siguientes: Conservación o financiación de plantaciones (artículo 375), tráfico o porte de estupefacientes (artículo 376), destinación ilícita de muebles o inmuebles (artículo 377), estímulo al uso ilícito (artículo 378), Suministro o formulación ilegal (artículo 379), Suministro o formulación ilegal de deportistas (artículo 380), Suministro a menos (artículo 381), Tráfico de sustancias para procesamiento de narcóticos (artículo 382), Porte de Sustancias (artículo 383), entre otros.

No obstante, dadas las anteriores tipificaciones de conductas penales, es menester que el Estado colombiano continúe con la implementación de políticas normativas en aras de cerrar posibilidades o puertas que animen un tratamiento benévolo con estos delitos.

Precisamente, el presente Proyecto de Acto Legislativo busca que las personas naturales que se dedican a las actividades relacionadas con la fabricación, el tráfico o porte de estupefacientes (narcotráfico) no sean beneficiados con amnistías e indultos, ni se entienda que estas conductas son conexas al delito político. Con esto se protegen valores constitucionales como la seguridad, el orden social y económico y, principalmente, la salud pública y el cuidado integral de la salud de las personas y de la comunidad.

Por esto resulta, no solo coherente desde la perspectiva constitucional, sino conveniente desde una perspectiva política que las conductas relacionadas con la fabricación, tráfico y porte de estupefacientes puedan ser investigadas, juzgadas y sancionadas por quienes integran el sistema judicial colombiano. Una posición distinta, sería claudicar ante quienes no dudaron en realizar una conducta que destruye de muy diversas formas los cimientos de nuestra sociedad, con el objeto de financiar las actividades también delictivas, aunque realizadas con una motivación altruista.

En este sentido, vale resaltar que:

- i. El Proyecto de Acto Legislativo número 30 de 2018 Senado, 072 de 2018 Cámara resulta elemento clave en la política criminal del Estado colombiano, a la vez que envía un mensaje claro de cara a las futuras negociaciones de paz que entable el Gobierno con grupos subversivos.
- ii. No contradice ningún elemento que pueda entenderse definitorio de nuestro orden constitucional, respecto de la

naturaleza de las conductas relacionadas con la fabricación, el tráfico o el porte de estupefacientes.

Como corolario de la anterior explicación del proyecto, es prudente tener presente que el mismo se refiere a las precisas consecuencias del delito político como fundamento de amnistías o indultos. Contrario sensu, su contenido no afecta otras consecuencias que el delito político tiene en nuestro ordenamiento y que resultan útiles en desarrollo de un eventual proceso de paz, como son la prohibición de extradición y la participación en política, tal y como distinguió la Corte Constitucional en la reciente Sentencia C-577 de 2014.

De los Delitos contra la Libertad, Integridad y Formación Sexual en Menores

Este tipo de delitos agregados mediante proposición, responde a las amplias discusiones que se han suscitado en el marco de los debates de este proyecto de ley, y las múltiples coyunturas que ha generado los delitos sexuales contra menores no solo alrededor del tratamiento punitivo de estos como violaciones graves al DIH, delito de lesa humanidad si tales fueron cometidos con sistematicidad y generalización; sino también, cuando son juzgados como delitos comunes.

En efecto, Colombia ha tomado decisiones como Estado de ser inflexible en el tratamiento a personas condenadas por delitos contra la libertad, formación e integridad sexual cuando el sujeto pasivo es un menor de edad. Así tenemos que en Colombia las modificaciones introducidas mediante la Ley 1236 del 2008 que agrava las penas para los delitos sexuales contra menores y el aumento de la pena hasta en la mitad por la comisión de los mismos, sumado a lo dispuesto en la Ley 1098 de 2006, artículo 104, en la misma ley el artículo 199 estipula que no procederán los beneficios concedidos por la Ley 906 de 2004 como el beneficio del principio de oportunidad, la suspensión condicional de la pena, la libertad condicional, sustitución de la pena, ni rebajas de pena con base en preacuerdos o negociaciones entre Fiscalía e imputado y siempre purgar la pena en centro carcelario para estos delitos.

En el mismo tener Colombia ha tenido varios intentos para endurecer los castigos para agresores sexuales de menores, propuestas de cadena perpetua y castración química han sido ampliamente debatidos, y es que en la mayoría del Estado colombiano ha llegado a un consenso que se fortalece con el paso del tiempo, y que ha planteado varios cuestionamientos: ¿Qué se puede hacer para hacer entender que los niños son diferentes?, ¿cuál es el castigo proporcional para aquel que agrede a un niño sexualmente ocasionando no solo las protuberantes secuelas físicas, sino las perennes heridas emocionales que dejan este tipo de agresiones? Este Congreso ha decidido proteger a toda consecuencia el precepto

constitucional contenido en el artículo 44 que en su última puntuación explicita “*Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás*”.

No actúan diferente otros países del mundo, donde los delitos sexuales contra menores son lo que ostenta la pena más alta, y el tratamiento penal más estricto, entendiéndose como tal que estos no solo provienen de la crueldad más nítida sino que sus perpetradores son sujetos de psicología compleja, pues no solo no se ha llegado a establecer una “cura” para la pedofilia, aunque sí tratamiento con parcial éxito, sino que tampoco existe consenso sobre si tratar a los agresores sexuales de menores como enfermos aun apareciendo la condición en el Manual DMS como parafilia.

Entendiendo lo anterior y que en definitiva los delitos sexuales contra menores son tal vez de las conductas más deleznable que puedan ejecutarse, cabe preguntarse si estos mismos delitos en el marco de un conflicto armado merece un trato especial y más benevolente.

La Comisión de la ONU para los Derechos Humanos ha establecido que las violaciones han sido usadas como armas de guerra “*to humiliate, dominate, instil fear in, disperse and/or forcibly relocate civilian members of a community*”, se hace especial énfasis en la intención de humillar a aquel que es víctima de violencia sexual en el marco de un conflicto, pues guarda identidad con aquello que cuentan las innumerables *víctimas de estos delitos en conflictos africanos y mediorientales*. Recientemente ante la Asamblea General de la ONU, una víctima del genocidio de las Yazidis relataba cómo el Estado Islámico usaba como principal método de guerra, la esclavitud sexual de cientos de mujeres, en estos lugares del mundo, la sexualidad aún es concebida como inherente a la honra, no solo propia, sino familiar, al buen nombre, su perpetración socialmente es una afrenta a la honra, causa vergüenza para su familia, para su comunidad, para infligir miedo en la víctima y la sociedad.

Colombia ya no está en ese debate, ese Estado ya acordó que los delitos sexuales no atacan la honra individual o colectiva, los delitos sexuales atacan la LIBERTAD de las personas, así lo contempla la legislación colombiana, no es un delito hecho para proteger la comunidad, sino la libertad, la autonomía, la formación sexual.

Entender, aceptar y reforzar la noción de que los delitos sexuales contra menores no son parte de un conflicto armado donde se usan para humillar al enemigo, sino que estos delitos atacan la libertad, la formación de los niños es fundamental para la construcción de una sociedad que entiende que esas 1.754 víctimas de violencia sexual en el marco de conflicto armado de acuerdo con el Centro de Memoria Histórica (1958-2012) no son consecuencia de una disputa política, sino consecuencia de las intenciones de coartar la

libertad de las personas y aún más grave, de niños, niñas y adolescentes. Es imperativo, que queda claro que este país no admite que a los niños, niñas y adolescentes se les robe la libertad sexual, escudados en un conflicto político.

IV. COMENTARIOS GENERALES DURANTE LA DISCUSIÓN DEL PRIMER DEBATE EN COMISIÓN PRIMERA DE CÁMARA DE REPRESENTANTES - PRIMERA VUELTA:

Durante la discusión de la ponencia surgieron varias dudas, las mismas se aclaran a continuación:

- **Honorable Representante Adriana Magali Matiz Vargas**

Realiza un análisis sobre la completa atipicidad del “*delito político*”, sobre su singular existencia dentro de la Constitución Política. Requiere dos solicitudes.

1. Frente al secuestro, agregar la frase “en cualquier modalidad”, toda vez que considera que dejarlo como lo propone el texto, llevaría al entendido de que solo se trata del tipo penal *secuestro simple*.
 2. Revisar o aclarar el término “*relacionados*”.
- **Honorable Representante Ángela María Robledo**

Considera que desconectar del delito político, el narcotráfico pondría en riesgo la negociación con la guerrilla del ELN.

Resalta la facultad que le dan los Convenios de Ginebra a los pueblos para adoptar las medidas necesarias que los lleve a salir de la guerra, por lo que restringirlo, implicaría siempre no salir de ella. Concluye su intervención considerando que el “*delito político*”, es un derecho de los pueblos y de los insurgentes.

- **Honorable Representante Juanita María Goebertus**

Manifiesta que el proyecto crea incertidumbres dentro de los desmovilizados, además de enviar el mensaje al ELN de que el periodo de acuerdo tiene límite.

También cuestiona el porqué de solo esos dos delitos, que, a su juicio, el acuerdo con las FARC fue significativamente más estricto, y que el mensaje simbólico que envía el proyecto es que el resto de delitos cometidos con ocasión al conflicto no son tan graves.

- **Honorable Representante Germán Navas Talero**

Hace referencia a los crímenes cometidos por las fuerzas armadas, así como los cometidos por los grupos paramilitares y como cuando se discutía los suplementos jurídicos de *Justicia y Paz*, se pretendía pasar a los sometidos por tal como delincuentes políticos, situación que declaró inexecutable la Corte Constitucional.

- **Minjusticia y Derecho, doctora Gloria Borrero**

La señora Ministra resaltó la importancia que tiene el Proyecto de Acto Legislativo, el cual pretende dejar zanjadas historias tenebrosas que se repitieron por años en el país y que también pretende dejar los derroteros mínimos fijados para la continuación de los diálogos con el ELN.

V. COMENTARIOS GENERALES DURANTE LA DISCUSIÓN DEL SEGUNDO DEBATE EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES - PRIMERA VUELTA:

Dentro de los comentarios más frecuentes se encontraron aquellos dirigidos hacia la pérdida de maniobra del Gobierno en los diálogos con el ELN, no obstante el artículo de la vigencia, y el apego a los principios de favorabilidad y de legalidad, el proyecto podría causar en las bases desmovilizadas de las FARC, una incertidumbre innecesaria por su situación jurídica dada la desconexión del Estado con las zonas transitorias de reincorporación, sumada a la circunstancia de baja escolaridad de varios de los excombatientes. Lo anterior podría, a juicio de varios Representantes, desencadenar en la deserción de los excombatientes a los programas de reincorporación y su probable anexión a alguna banda criminal o al mismo ELN.

Se aprueba in inserción de un parágrafo aclarando la aplicación temporal y contextual del Proyecto de Acto Legislativo, el cual quedó consignado en el siguiente tenor:

Parágrafo. Las disposiciones del inciso segundo del numeral 17 del artículo 150 de la Constitución Política, en ningún caso afectarán las disposiciones de acuerdos de paz anteriores, ni sus respectivas disposiciones.

VI. COMENTARIOS GENERALES DURANTE LA DISCUSIÓN DEL PRIMER DEBATE EN COMISIÓN PRIMERA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA - PRIMERA VUELTA:

- **Honorable Senador Luis Fernando Velasco**

En el mismo sentido de varios congresistas que lo antecedieron en los debates, en la Cámara de Representantes, manifiesta su preocupación frente a los límites que impondría el proyecto en una eventual negociación con otras guerrillas, en particular con el Ejército de Liberación Nacional (ELN). De acuerdo con el Senador, estas barreras podrían evitar que se adelante un proceso de diálogo y negociación.

VII. COMENTARIOS GENERALES DURANTE LA DISCUSIÓN DEL SEGUNDO DEBATE EN LA PLENARIA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA - PRIMERA VUELTA:

- **Honorable Senador Efraín Cepeda**

Solicita que se revise la redacción para que los límites del proyecto no se extiendan sin restricción a la tropa en el caso de los GAO.

- **Honorable Senador Rodrigo Lara Restrepo**

Arguye que dado que en la actualidad el ELN es el último de los grupos armados con origen político, este proyecto está dirigido a ellos y a evitar la consolidación de un acuerdo con este grupo.

VIII. COMENTARIOS GENERALES DURANTE LA DISCUSIÓN DEL PRIMER DEBATE EN SEGUNDA VUELTA EN LA COMISIÓN PRIMERA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES:

- **Honorable Representante Julio César Triana**

Considera que con la modificación introducida por él, se blindará de manera clara y expresa cualquier proceso anterior a la vigencia del Proyecto del Acto Legislativo o actos de igual manera anterior se podría viabilizar una negociación, pero poniendo un punto en el que no se puede admitir a perpetuidad el actuar criminal del ELN o de otro grupo ilegal que luego pretenda hacerse ver como de origen político.

- **Honorable Representante Inti Raúl Asprilla**

Durante la discusión hizo acotación sobre la calidad de no amniable del secuestro por tratarse de un delito atroz en el marco del Protocolo II de los Convenios de Ginebra.

IX. INTERPELACIONES Y ACLARACIONES

Escuchadas las diferentes intervenciones a lo largo del debate, considero la imperiosa necesidad de clarificar ciertos puntos que acaecen sobre el proyecto a discutir.

- **Tipificación del secuestro**

De acuerdo a los comentarios hechos por la honorable Representante Adriana Matiz, se procedió a corroborar al estatus de los delitos dentro de la legislación penal vigente. En efecto, la Ley 599 del 2000 concibe la comisión del tipo secuestro en dos modalidades, simple (artículo 168) y extorsivo (artículo 169), siendo aquellos complementos de uno y otro, ya que el simple se aplicará cuando se evidencien razones distintas a las previstas por el artículo 169 para la comisión del delito, el secuestro extorsivo trae una amplia gama de intenciones objetivas de la comisión, dentro de las que se encuentra “*el carácter político*”, que nos ocupa para el proyecto. Más aún, no diciéndolo, el secuestro a secas, no es un tipo penal específico, es de hecho el título del capítulo segundo, del título tercero, que habla sobre los *Delitos contra la libertad individual y otras garantías*.

Se puede concluir, entonces, que dado que el secuestro es el título que precede los dos artículos típicos y descriptivos, al mencionar el proyecto solo “*secuestro*” incluiría siempre ambos tipos, que, de nuevo, se trata de artículos complementarios.

- **Alcance del término “relacionados” frente al tráfico, fabricación o porte de estupefacientes.**

Ya en el año 2002, la Corte Constitucional en su Sentencia C-689, habló de los delitos “relacionados” con el narcotráfico y hace referencia a aquellos que en Código Penal tienen nexos con el artículo 376 de la Ley 599 del 2000. Así pues, tenemos que debido al amplio arsenal de verbos rectores que trae el tipo, se despliegan irremediablemente los artículos 375 (Verbo recto del 376: Conserve y financie), 377 (V.R. 376: almacene, elabore, venda), 378 (V.R. 376: ofrezca, suministre), 382 (V.R. 376: elabore), 383 (lleve consigo), estando así cubiertos por el proyecto todos los artículos que guardan relación con el tipo penal del 376.

- **De los delitos que atentan contra el régimen constitucional y legal**

Durante el debate se puso sobre la mesa que encuadrar dentro del proyecto que ni el secuestro, ni los delitos relacionados con el tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, pueden ser conexos a los delitos que atentan contra *el régimen constitucional y legal*, podría llevar a pensar que se trata de no conexas los anteriores tipos a ningún delito, ya que todos los delitos atentan contra el régimen constitucional y legal. En efecto, siendo el Código Penal el mecanismo por el cual se pretende sancionar a aquellos que violenten los bienes jurídicos establecidos por la Constitución, podría de forma exegética concluirse la inserción total del Código Penal al proyecto; mas, es menester recordar que el Código Penal establece en cada uno de sus títulos el bien jurídico a tutelar. Así pues, si bien el hurto atenta contra el régimen constitucional al violentar la Propiedad Privada, dentro del marco penal, el bien jurídico tutelado con la sanción del hurto es el *Patrimonio Económico*.

Así las cosas, dentro de la Ley 599 del 2000, se estableció que los delitos específicos que atentan contra el *Régimen Constitucional y Legal*, están descritos en su capítulo único, la rebelión (467), la sedición (468), la asonada (469), conspiración (471), y la seducción, usurpación y retención ilegal del mando (473), nótese cómo el Código Penal no habla *per se* del *delito político*, y esto responde a que tal no se trata de un delito en sí mismo, como lo estableció el Constituyente en 1991 y diferentes doctrinantes, sino que es llamado en ocasiones un *“recurring criminal phenomenon of history”*², su inserción constitucional se dio para facilitar la maniobra del presidente en eventuales acuerdos, por lo que desconectarlo al delito político propiamente dentro del proyecto, no tendría efecto jurídico-penal por su atipicidad, y establecer uno a uno los descritos, dejaría por fuera algún otro que

surja con posterioridad, ya que es el dinamismo y mutación propio de los delincuentes políticos.

- *El Delito Político*

Como ya se esbozó brevemente en el numeral que precedió al anterior, el delito político resulta un fenómeno variable en su aplicación, por lo que no es de recibo el decir de la Representante Robledo que tal es un derecho de los pueblos, pues ni esta legislación, ni ninguna otra, concibe el delito político como una potestad legítima de ejercer por un individuo o un colectivo.

Sin embargo, sí es absolutamente cierto que el delito político está presente en casi cualquier coyuntura política mundial, más el trato benevolente o por el contrario, severo, que se les aplique depende del trasegar histórico de los Estados y de su libre determinación. Así, en la guerra civil americana, a los confederados que cometieron traición o *treason*, en contra de la Unión, no se les aplicó la pena capital por su traición como lo establecía la ley³.

Caso contrario tenemos a Filipinas, que en la actualidad discute la aplicación de la pena de muerte a los Rebeldes⁴ de manera que asumir que el trato complaciente y casi martirizante de un Estado a los insurgentes, no tiene mucho asidero en la realidad histórica, ni siquiera luego de que triunfa la insurgencia, ya que vemos que luego del derrocamiento del reino Español, el primer Código Penal de la Nueva Granada en 1837, estableció la pena de muerte para los rebeldes y sediciosos⁵.

Por supuesto, lo anterior solo es mencionado para desvirtuar los argumentos contrarios al proyecto, ya que en un Estado Social de Derecho, resulta absurdo hablar de penas de muerte en cualquier caso. Un líder justo y bueno jamás se le pasaría por la cabeza arrebatarle la vida a otro ser humano por más deleznable que se considere la falta, lamentablemente esta hidalguía no la aplicaron los subversivos al condenar mediante consejo de guerra a sus pares.

- *¿Por qué secuestro y Narcotráfico?*

Un cuestionamiento reiterativo durante el debate fue el de por qué solo se incluían como inconexas el secuestro y el narcotráfico, ya que esto podría llevar a la suposición de que otros delitos iguales o más terribles como la tortura, la desaparición, los delitos sexuales no revisten igual importancia.

Al respecto cabe aclarar que el proyecto no atenúa ni material ni simbólicamente la gravedad de los demás delitos cometidos con ocasión al

³ <https://news.psu.edu/story/319621/2014/06/30/research/historian-explores-how-civil-war-northerners-reconciled-treason>

⁴ <https://www.ucanews.com/news/philippine-congress-punishes-death-penalty-rebels/78669>

⁵ Vargas, Anderson. Pena de muerte, destierro o presidio: La suerte de los neogranadinos sediciosos y rebeldes en el siglo XIX. *Revista Vis Iuris*. 2015.

² Schafer, Stephen. The Concept of the Political Criminal, *Journal of Criminal Law and Criminology*. 1972.

conflicto, delitos con categoría *ius cogens o erga omnes* como la tortura o el genocidio siguen teniendo el mismo grado de reprochabilidad y deben ser llevados a juicio sin excusa, haya sido quien haya sido el perpetrador.

No obstante, lo anterior, se debe recordar que la ley está mayormente moldeada por el devenir histórico de las sociedades, y que, en las mismas líneas, el derecho es hijo de las circunstancias. En el caso de Colombia, la circunstancia es evidente, pocos delitos están tan marcados en la mente de los colombianos como el secuestro y el narcotráfico.

Los días en los que al encender la televisión se hablaba del número de secuestros, de pescas milagrosas, de los años y años de personas privadas de la libertad están aún hoy latentes en la mente de la población, en igual o mayor medida tenemos el narcotráfico, si hay algo que ha causado un lastre de estigmatización sobre todos y cada uno de los colombianos es ese negocio, buena parte de la historia del país del finales del siglo XX se cuenta desde el narcotráfico y sus actores, y cómo de grado tanto a la sociedad que términos como prepago, sicario se volvieron de uso cotidiano. Por supuesto, no se puede apartar la cantidad de bosques talados, las bombas sembradas para proteger los sembradíos y los laboratorios, el consumo que crece y crece, el costo social y de salud que tiene, lamentablemente, el narcotráfico es hasta hoy factor por el que en buena parte del mundo nos siguen definiendo.

○ **Frente al ELN y El Acuerdo suscrito entre el Estado Colombiano y las FARC en el Teatro Colón.**

Fue un comentario recurrente durante el debate en comisión la necesidad de clarificar la situación en la que quedaría el grupo armado ELN, que actualmente se encuentra con proceso de negociación suspendido con el Gobierno nacional, así como también en relación con los antiguos miembros de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, a propósito del Acuerdo Final suscrito en el Teatro Colón.

Frente a este respecto es fundamental reiterar la aplicación material normativa, tal implica la aplicación irretroactiva de la ley –en este caso de un Acto Legislativo reformativo de la Constitución–, por lo que hechos causados y concluidos con anterioridad a su promulgación quedan excluidos del espectro de aplicación del proyecto.

Como consecuencia de lo anterior, es absolutamente necesario clarificar que este proyecto no tiene ni vocación ni intención de ser aplicado a supuestos de hechos anteriores a su debida promulgación, por lo que sus consecuencias jurídicas rigen a futuro.

Sin perjuicio de lo anterior, es pertinente hacer un llamado al gobierno nacional para que, a través de los órganos competentes, avance en campañas de sensibilización y pedagogía a los ex combatientes

de las antiguas FARC con el objetivo de ilustrar el alcance jurídico del proyecto y precaver posibles inducciones a error y su consecuente deserción de los programas de desmovilización y reinserción.

X. TEXTO DEFINITIVO APROBADO POR LA COMISIÓN PRIMERA DE SENADO AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 072 DE 2018 CÁMARA, 30 DE 2018 SENADO

por medio del cual se adiciona un inciso y un párrafo al numeral 17 del artículo 150 de la Constitución Política. Segunda vuelta.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1º. Adiciónese un inciso y un párrafo al numeral 17 del artículo 150 de la Constitución Política, el cual quedará así:

Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

(...)

17. Conceder, por mayoría de los dos tercios de los votos de los miembros de una y otra cámara y por graves motivos de conveniencia pública, amnistías o indultos generales por delitos políticos. En caso de que los favorecidos fueren eximidos de la responsabilidad civil respecto de particulares, el Estado quedará obligado a las indemnizaciones a que hubiere lugar.

En ningún caso el delito de secuestro, los delitos contra la libertad, integridad y formación sexual en menores, ni los delitos relacionados con la fabricación, el tráfico o el porte de estupefacientes, serán considerados como delitos políticos o como conductas conexas a estos, ni como dirigidas a promover, facilitar, apoyar, financiar, u ocultar cualquier delito que atente contra el régimen constitucional y legal. Por lo tanto, no podrá existir respecto de ellos, amnistía o indulto.

Parágrafo. Las disposiciones del inciso segundo del numeral 17 del artículo 150 de la Constitución Política, en ningún caso afectarán las disposiciones de acuerdos de paz anteriores, ni sus respectivas disposiciones y serán aplicadas a conductas cometidas con posterioridad a la entrada en vigencia del presente acto legislativo.

Artículo 2º. El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.

XI. PROPOSICIÓN

Con base en las anteriores consideraciones y de acuerdo con los requisitos establecidos en Ley 5ª de 1992, presento ponencia favorable y en consecuencia solicito dar Segundo Debate en “**Segunda Vuelta**” al Proyecto de Acto Legislativo número 030 de 2018 Senado, 072 de 2018 Cámara, *por medio del cual se adiciona un inciso y un párrafo al numeral 17 del artículo*

150 de la Constitución Política, en los términos aprobados por la Comisión Primera del Senado.

Cordialmente,



Santiago Valencia González
Senador.

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

Presidente,



EDUARDO ENRIQUEZ MAYA

Secretario,



GUILLERMO LEÓN GIRALDO GIL

TEXTO APROBADO POR LA COMISIÓN PRIMERA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 030 DE 2018 SENADO, 072 DE 2018 CÁMARA

por medio del cual se adiciona un inciso y un párrafo al numeral 17 del artículo 150 de la

Constitución Política.

(Segunda Vuelta)

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Adiciónese un inciso y un párrafo al numeral 17 del artículo 150 de la Constitución Política, el cual quedará así:

Artículo 150. *Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:*

(...)

17. *Conceder, por mayoría de los dos tercios de los votos de los miembros de una y otra cámara y por graves motivos de conveniencia pública, amnistías o indultos generales por delitos políticos. En caso de que los favorecidos fueren eximidos de la responsabilidad civil respecto de particulares, el Estado quedará obligado a las indemnizaciones a que hubiere lugar.*

En ningún caso el delito de secuestro, los delitos contra la libertad, integridad y formación sexual en menores, ni los delitos relacionados con la fabricación, el tráfico o el porte de

estupefacientes, serán considerados como delitos políticos o como conductas conexas a estos, ni como dirigidas a promover, facilitar, apoyar, financiar, u ocultar cualquier delito que atente contra el régimen constitucional y legal. Por lo tanto, no podrá existir respecto de ellos, amnistía o indulto.

Parágrafo. *Las disposiciones del inciso segundo del numeral 17 del artículo 150 de la Constitución Política, en ningún caso afectarán las disposiciones de acuerdos de paz anteriores, ni sus respectivas disposiciones y serán aplicadas a conductas cometidas con posterioridad a la entrada en vigencia del presente Acto Legislativo.*

Artículo 2º. El presente Acto Legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.

En los anteriores términos fue aprobado el Proyecto de Acto Legislativo número 030 de 2018 Senado, 072 de 2018 Cámara, por medio del cual se adiciona un inciso y un párrafo al numeral 17 del artículo 150 de la Constitución Política (Segunda Vuelta), como consta en la sesión del día 5 de junio de 2019, Acta número 54.

Nota: El texto aprobado por la Comisión Primera del Senado es igual al texto aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes.

Presidente,



S. EDUARDO ENRIQUEZ MAYA

Secretario General,



GUILLERMO LEÓN GIRALDO GIL

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 213 DE 2018 SENADO, 091 DE 2018 CÁMARA

por medio de la cual se crea el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (Redam) y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 10 de junio de 2019

Doctor

EDUARDO ENRIQUEZ MAYA

Presidente

Comisión Primera

Senado de la República

Referencia: Informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley Estatutaria número 213 de 2018 Senado, 091 de 2018 Cámara.

Distinguido Presidente:

En cumplimiento del encargo que me hizo la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República, presento el Informe de Ponencia al **Proyecto de Ley Estatutaria número 213 de 2018 Senado, 091 de 2018 Cámara**, por medio de la cual se crea el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (Redam) y se dictan otras disposiciones, de iniciativa de la honorable Senadora Maritza Martínez Aristizábal y del honorable Representante David Ernesto Pulido Novoa.

Radicado el 15 de agosto de 2018 ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 672 del mismo año, el proyecto de ley fue aprobado en la Comisión Primera de dicha corporación el día 3 de octubre, surtiéndose el segundo debate el 20 de noviembre, siendo publicado el texto aprobado en la *Gaceta del Congreso* número 1080 de diciembre 3 de 2018. De igual forma, la iniciativa de origen congresional surtió su primer debate en la Comisión Primera del Senado de la República, siendo aprobado el 5 de junio de 2019 sin ninguna modificación al texto presentado en la ponencia.

No obstante lo anterior, el ponente considera pertinente atender el concepto –radicado bajo el número 14756 (28-05-19) de la Superintendencia Financiera de Colombia– en el sentido de que sea la propia entidad oficial administradora del Redam la que envíe la información correspondiente a las centrales de riesgo.

1. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley tiene por objeto establecer medidas para garantizar el cumplimiento de las obligaciones alimentarias y crear el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (Redam), como mecanismo de control al incumplimiento de las obligaciones alimentarias.

El proyecto de ley consta de 11 artículos, a saber:

En el artículo 1º, se crea el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (Redam), como mecanismo de control al incumplimiento de las obligaciones alimentarias.

En el artículo 2º, se establece el ámbito de aplicación y sujetos que resultan cobijados por las medidas que se establecen.

En el artículo 3º, se establecen los procedimientos para la inscripción y cancelación de la inscripción en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (Redam).

En el artículo 4º, se instauran las funciones que tendrá el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (Redam).

En el artículo 5º, se establece el contenido mínimo de la inscripción en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos.

En el artículo 6º, se establecen las consecuencias de la inscripción en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos.

En el artículo 7º, se establece el Registro de Deudores Alimentarios Morosos será implementado, administrado y operado por una entidad del orden nacional designada por el Gobierno nacional. Así mismo, se contempla que la implementación de la herramienta deberá realizarse en un término de seis meses contados a partir de la promulgación de la ley.

En el artículo 8º, se hace una remisión a los principios y reglas generales previstas en la Ley 1266 de 2008, en lo que sea aplicable.

En el artículo 9º, se establece que en las sentencias que impongan alimentos, y en los acuerdos de conciliación de alimentos celebrados ante autoridad administrativa, se advertirá a los obligados de las consecuencias previstas en esta ley por su incumplimiento.

Por su parte, en el artículo 10, se establece que quienes sean titulares de alimentos, en los términos del artículo 411 del Código Civil, podrán solicitar el reconocimiento judicial de las acreencias alimentarias en las que se incurrió, aun cuando las circunstancias económicas del acreedor alimentario señalen que posea la capacidad económica para costear su subsistencia, pero que fueron necesarias para consolidar dicha capacidad.

La vigencia y derogatorias se precisan en el artículo 11.

2. JUSTIFICACIÓN¹

En la actualidad existen tres tipos de instrumentos legislativos dirigidos a garantizar los derechos de cuidado y manutención frente a hijas e hijos: (i) sobre los alimentos que se deben por ley a algunas personas, dentro de las que se encuentran hijas e hijos, contemplado en el Código Civil; (ii) sobre el Derecho de Alimentos, la obligación alimentaria, y sobre la mora en el cumplimiento de la obligación contemplado en el Código de Infancia y Adolescencia; y finalmente, (iii) sobre el delito de inasistencia alimentaria tipificado en el Código Penal.

Así mismo, los conflictos asociados al incumplimiento de la obligación de suplir el derecho a la alimentación pueden tramitarse a través de tres vías judiciales: la primera es ante la jurisdicción ordinaria, especialidad penal, caso en el cual la Fiscalía es el ente responsable de iniciar la investigación con base en la denuncia por inasistencia alimentaria; la segunda es por medio de un proceso civil ejecutivo, y por último a través de *“la vía civil administrativa de imposición de la medida de amonestación en el marco de un*

¹ Lo que a continuación se transcribe, se toma de la exposición de motivos del proyecto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 672 de 2018.

Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos (PARD)”.

Además de la existencia de tales mecanismos es preciso resaltar que la reclamación de alimentos a través de cuota alimentaria puede surtirse ya sea por vía administrativa a través de las Comisarías de Familia, o por vía judicial a través de las demandas de alimentos ante los Juzgados de Familia. Sin embargo, estos dos procesos tienen limitaciones derivadas no solo de la congestión propia de los despachos, sino también por los patrones que operan en la asignación de dichas cuotas a través de cualquier decisión administrativa o judicial; lo anterior representa que un porcentaje representativo de las demandas de alimentos por parte de las mujeres, en representación de sus hijas e hijos sean resueltas sin dar cumplimiento a la prevalencia a los derechos de las niñas, niños y adolescentes, y por tanto le sean asignadas cuotas insuficientes que no se compadecen realmente con los gastos proporcionales del cuidado y manutención en el marco del derecho de alimentos.

Por otro lado, se presenta dilación en los procesos debido a que en reiteradas oportunidades se lleva a conciliar sobre el incumplimiento por parte del deudor, lo que perpetúa la conducta grave de sustracción de la responsabilidad alimentaria en contra de hijas e hijos, e indirectamente contra la madre, tal como lo contempla la Ley 1257 de 2008 sobre las diferentes formas de discriminación contra las mujeres.

Tal y como se ha señalado anteriormente en el estudio realizado por Dejusticia, sobre el delito de inasistencia alimentaria, se determinó que el número de denuncias por este delito que llegan a la instancia penal es menor en comparación con otro tipo de delitos y que, en efecto, la administración de justicia en el marco del proceso penal actúa de forma más oportuna, aunque en siete de cada diez casos estos terminan con conciliación.

“Aunque observamos un mayor nivel de casos por IA que finalizan en comparación de otros delitos, muy pocos de estos procesos terminan con sentencia condenatoria. La mayoría finaliza por conciliación. Concluimos que los procesos por IA se mueven más, y finalizan en mayor medida, pues en ellos se destina un mayor esfuerzo de funcionarios judiciales al perfeccionamiento de conciliaciones (...). A su vez, las conciliaciones realizadas por fiscales, parecen ser de menor calidad que las realizadas por otros funcionarios”.

El diagnóstico más actualizado que se registra en el tema determina que *“los procesos por IA en inventario corresponden a menos del 3% del inventario total de casos para la Ley 906 de 2004. A 2010, dicha proporción es menor a la de todos los demás delitos analizados”.* Así mismo, al señalar la proporción de casos que entran y salen al sistema judicial relacionadas con la temática, se evidencia que *“en cuanto a las salidas, los casos por la IA representan un porcentaje de*

casos mayor al de las entradas. Mientras que las entradas por IA equivalen a un décimo de todas las entradas, las salidas corresponden a más de un sexto de los procesos que finalizan por todos los delitos. Ello significa que los procesos de IA se tramitan de manera más eficiente que el promedio de delitos”.

Sin embargo, y gracias a los valiosos aportes del estudio, se evidencia que el derecho al acceso a la justicia que tienen las víctimas del delito de inasistencia alimentaria no se garantiza de manera efectiva si el trámite procesal se finaliza en un 53% con la conciliación, más aún cuando del total de condenas por inasistencia alimentaria representan el 1%, tal y como se indicó anteriormente.

Finalmente, se logra establecer que, *“la base de datos de la Fiscalía indica que, dentro del sistema acusatorio, entre 2005 y 2010 ingresaron cerca de 250 mil procesos por IA. Aproximadamente un sexto de estos casos no había finalizado a enero de 2011; a su turno, la mayoría de procesos en curso han sido archivados (un 85% de los casos en curso, que corresponden a un 14% de las entradas). Notablemente, alrededor de un 85% de los procesos finalizaron de alguna manera. Más de dos tercios de las salidas son conciliaciones (56% de los procesos que ingresaron). Un poco menos de un tercio de las salidas son preclusiones (un quinto de los ingresos); y un poco más de uno de cada cien procesos culmina en sentencia (de las que nueve de cada diez son condenatorias)”.*

Frente a lo anterior es importante resaltar, como ya se ha dicho, que el incumplimiento de la obligación alimentaria tiene un predominante componente de desigualdad y discriminación contra las mujeres y sus hijas e hijos, pues evidencia la carga cultural estereotipada alrededor del ejercicio y del cuidado. Al hacerse exigible ante instancias judiciales y/o administrativas la restitución del derecho de alimentos de los niños, niñas y adolescentes, su restitución se ve limitada por al menos dos grandes obstáculos dentro del proceso penal, (i) *“los problemas relacionados con la certeza probatoria de la evidencia”* y (ii) *“la capacidad económica o ubicación del alimentante”.* Estos dos factores hacen que incluso las conciliaciones por montos menores a los contemplados por la ley, es decir, con base en la presunción del ingreso del salario mínimo por parte del alimentante, no evidencie ser un mecanismo efectivo de coacción frente a su cumplimiento y, por tanto, el incumplimiento de la obligación aún después de la conciliación sea tan reiterado.

Por lo anterior, existe la necesidad de ampliar los mecanismos de exigibilidad y sanción de este delito, que redunde en herramientas más efectivas, sin que ello implique el aumento de penas; es decir, propiciar *“la generación de espacios e incentivos de la obligación alimentaria, más allá de sus propósitos punitivos”* implica la adopción de medidas legislativas tales como el mejoramiento

de los sistemas de identificación, monitoreo y reporte de los(as) alimentantes que incumplan su obligación de cuidado y manutención, facilitarían que la sanción legal cumpliera con su objetivo de persuadir a los demandados para que se abstuvieran de cometer o reiterar la conducta delictiva.

Así mismo, la realidad sociocultural acarrea que especialmente los hombres y algunas mujeres no sean conscientes de la relevancia de las obligaciones que tienen frente a sus familiares, al igual que los preceptos culturales instalados en el sistema de valores de quienes administran justicia, quienes asocian la exigencia del cumplimiento alimentario que elevan las mujeres frente a los padres de hijas e hijos como un factor de manipulación por parte de las primeras, todo lo anterior evidencia los factores externos que influyen sobre la ineficacia del aparato de justicia –tanto en lo penal como en lo civil– y revelan la necesidad de desplegar programas dirigidos a promover el cambio cultural, siendo esta responsabilidad de resorte común al conjunto del Estado, resaltando la responsabilidad de la administración central y las administraciones territoriales.

3. CONTEXTO NORMATIVO²

El marco internacional establece instrumentos concretos que reconocen y garantizan la obligación alimentaria como parte fundamental para el ejercicio de los derechos. Se destaca la Convención Internacional de los Derechos del Niño, la cual establece en su artículo 3° que *“en todas las medidas aplicables a los niños y a las niñas que tomen las instituciones públicas y privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, deberá tenerse como consideración primordial la atención del interés superior del niño”*; además señala que *“(…)los Estados Partes se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas”*.

Así mismo, la Convención Interamericana sobre Obligaciones Alimentarias de 1989, establece en su artículo 1° que se *“tiene como objeto la determinación del derecho aplicable a las obligaciones alimentarias, así como a la competencia y a la cooperación procesal internacional, cuando el acreedor de alimentos tenga su domicilio o residencia habitual en un Estado Parte y el deudor de alimentos tenga su domicilio o residencia habitual, bienes o ingresos en otro Estado Parte”* y que adicionalmente, *“se aplicará a las obligaciones alimentarias respecto de menores por su calidad de tales y a las que se deriven de las relaciones matrimoniales entre cónyuges o quienes hayan sido tales. Los*

Estados podrán declarar al suscribir, ratificar o adherir a esta Convención que la restringen a las obligaciones alimentarias respecto de menores”.

De igual forma en la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, órgano subsidiario de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el año de 2004 en el Consenso de México se acordó por parte de los países participantes (incluido Colombia): *“(…) viii) Revisar y examinar las políticas y legislación, a fin de fortalecer la obligatoriedad del pago de asistencia económica de niños, niñas, adolescentes, así como instar a los Estados a convenir tratados para el cobro de las obligaciones de los evasores(…)”*.

Con relación a lo anterior, y tratándose de una violencia económica que también afecta a las mujeres responsables del cuidado de sus hijas e hijos, en el presente proyecto es preciso considerar que la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), ratificada por Colombia mediante la aprobación de la Ley 51 de 1981, establece disposiciones para que los Estados parte implementen medidas para la erradicación de las múltiples formas de discriminación contra las mujeres, tanto en el espacio público como en el espacio privado.

Seguidamente, a mediados de la década de los noventa, e igualmente a través del Bloque de Constitucionalidad el Estado colombiano ratifica la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belem do Pará), a través de la Ley 248 de 1995. Allí se define violencia contra la mujer como *“cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado”*.

Este reconocimiento es determinante, pues abre el espectro de intervención sobre las características que recrean las formas de violencia contra las mujeres, y es en ese sentido que la violencia económica que nos ocupa adquiere preponderancia para la consideración del ejercicio pleno de sus derechos, lo cual es plenamente identificado en el ordenamiento jurídico colombiano con la expedición de la Ley 1257 de 2008, que define la violencia contra la mujer en el artículo 2°: *“Por violencia contra la mujer se entiende cualquier acción u omisión, que le cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual, psicológico, económico o patrimonial por su condición de mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, bien sea que se presente en el ámbito público o en el privado”*.

Asimismo, se establecen las definiciones de los tipos de daños contra la mujer, artículo 3°: *“(…) d) Daño patrimonial: Pérdida, transformación, sustracción, destrucción, retención o distracción de objetos, instrumentos de trabajo, documentos*

² *Ibidem.*

personales, bienes, valores, derechos o económicos destinados a satisfacer las necesidades de la mujer”.

Igualmente, la Constitución Política de Colombia ha establecido derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes así:

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

La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. (...) Cualquiera persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores. Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás”.

De igual forma, el derecho a los alimentos de las niñas, niños y adolescentes está reconocido ampliamente en el Código de Infancia y Adolescencia, Ley 1098 de 2006, donde se establece que:

“Los niños, las niñas y los adolescentes tienen derecho a los alimentos y demás medios para su desarrollo físico, psicológico, espiritual, moral, cultural y social, de acuerdo con la capacidad económica del alimentante. Se entiende por alimentos todo lo que es indispensable para el sustento, habitación, vestido, asistencia médica, recreación, educación o instrucción y, en general, todo lo que es necesario para el desarrollo integral de los niños, las niñas y los adolescentes. Los alimentos comprenden la obligación de proporcionar a la madre los gastos de embarazo y parto”.

En este mismo instrumento, se establecen medidas especiales para el cumplimiento de la obligación alimentaria, y las respectivas sanciones a las que habrá lugar cuando el deudor esté en mora.

En relación con los derechos fundamentales de las mujeres, los artículos 13 y 43 de la Constitución Política, reconocen el derecho a la igualdad y no discriminación que debe regir y del cual se desprenden las premisas fundamentales para la reivindicación de sus derechos. Por otro lado, la Corte Constitucional también se ha pronunciado al respecto, señalando que la obligación alimentaria, además, se subordina al principio de proporcionalidad en la medida en que

su imposición consulta la capacidad económica del alimentante, así como a la necesidad concreta del alimentario. (Sentencia C-875 de 2003 M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

De otro lado, en Sentencia C-011 de 2002, el Alto Tribunal Constitucional definió el contenido y alcance de la obligación alimentaria, manifestando que *“(...) no es solamente una prestación de carácter económico, sino, especialmente, una manifestación del deber constitucional de solidaridad y de responsabilidad, fundadas, de una parte, en la necesidad del alimentario y en la capacidad del alimentante y, de otra, en la libre determinación de constituir una familia y de elegir el número de hijos que se desea procrear”.*

En otros pronunciamientos se establece que la obligación alimentaria también tiene fundamento constitucional en el deber de solidaridad. En la Sentencia C-237 de 1997 (M. P. Carlos Gaviria Díaz), esta Corporación estableció que *“[e]n esencia, la obligación alimentaria no difiere de las demás obligaciones civiles. Ella presupone (como las otras) la existencia de una norma jurídica y una situación de hecho, contemplada en ella como supuesto capaz de generar consecuencias en derecho (...) Su especificidad radica en su fundamento y su finalidad, pues, dicha obligación aparece en el marco del deber de solidaridad que une a los miembros más cercanos de una familia, y tiene por finalidad la subsistencia de quienes son sus beneficiarios. El deber de asistencia alimentaria se establece sobre dos requisitos fundamentales: la necesidad del beneficiario y la capacidad del deudor, quien debe ayudar a la subsistencia de sus parientes, sin que ello implique el sacrificio de su propia existencia. (...) En síntesis, cada persona debe velar por su propia subsistencia y por la de aquellos a quienes la ley le obliga. El deber de asistencia del Estado es subsidiario, y se limita a atender las necesidades de quienes se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta”.*

El Código Penal tipifica en su artículo 233 el delito de inasistencia alimentaria:

“Artículo 233 (...) El que se sustraiga sin justa causa a la prestación de alimentos legalmente debidos a sus ascendientes, descendientes, adoptante, adoptivo, cónyuge o compañero o compañera permanente, incurrirá en prisión de dieciséis (16) a cincuenta y cuatro (54) meses y multa de trece punto treinta y tres (13.33) a treinta (30) salarios mínimos legales mensuales vigentes”.

Y también define que: *“La pena será de prisión de treinta y dos (32) a setenta y dos (72) meses y multa de veinte (20) a treinta y siete punto cinco (37.5) salarios mínimos legales mensuales vigentes cuando la inasistencia alimentaria se cometa contra un menor”.*

El Código de Infancia y Adolescencia en el artículo 129 indica como parte de las medidas para quienes no han cumplido con las obligaciones alimentarias de sus hijas e hijos que:

“(...) Cuando se tenga información de que el obligado a suministrar alimentos ha incurrido en mora de pagar la cuota alimentaria por más de un mes, el juez que conozca o haya conocido del proceso de alimentos o el que adelante el ejecutivo dará aviso al Departamento Administrativo de Seguridad ordenando impedirle la salida del país hasta tanto preste garantía suficiente del cumplimiento de la obligación alimentaria y será reportado a las centrales de riesgo”.

De igual forma el artículo 135 de este mismo Código se estipula que: *“Con el propósito de hacer efectivo el pago de la cuota alimentaria, cualquiera de los representantes legales del niño, niña o adolescente o el Defensor de Familia podrán promover, ante los jueces competentes, los procesos que sean necesarios, inclusive los encaminados a la revocación o declaración de la simulación de actos de disposición de bienes del alimentante”.*

4. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Para el segundo debate del Proyecto de ley número 213 de 2018 Senado, 091 de 2018 Cámara, acogiendo el concepto con Radicado número 14756 del 28 de mayo del presente año proferido por la Superintendencia Financiera de Colombia, se propone modificar el párrafo primero del artículo sexto de la iniciativa, dejando que sea la entidad oficial que administre el REDAM la que tenga la facultad de enviar la información correspondiente a las centrales de riesgo, quedando así:

Parágrafo 1°. *La entidad designada por el Gobierno nacional para implementar, administrar y mantener el Redam, remitirá la información contenida en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos a las centrales de riesgo crediticio, financiero y comercial, para lo de su competencia.*

Consecuentemente, y por cuestiones de redacción, deberá modificarse el párrafo 1° del artículo 7° del proyecto, el cual se propone quede así:


Parágrafo 1°. *La entidad a la que hace referencia el presente artículo, podrá constituir una base de datos de carácter público para la administración de la misma, dando aplicación a lo previsto en el párrafo 1° del artículo sexto de esta ley.*

PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, solicito a la Plenaria del Honorable Senado de la República dar segundo debate al Proyecto de Ley Estatutaria número 213 de 2018 Senado, 091 de 2018 Cámara, *por medio de la cual se crea el Registro de Deudores*

Alimentarios Morosos (Redam) y se dictan otras disposiciones, de acuerdo con el texto adjunto.

De los Honorables Congresistas,


Roosevelt Rodríguez Rengifo
Senador de la República
Ponente Comisión I

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE EN LA PLENARIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 213 DE 2018 SENADO, 091 DE 2018 CÁMARA

por medio de la cual se crea el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (Redam) y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto establecer medidas para garantizar el cumplimiento de las obligaciones alimentarias y crear el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (Redam), como mecanismo de control al incumplimiento de las obligaciones alimentarias.

Artículo 2°. *Ámbito de aplicación.* La presente ley se aplica a todas las personas que se encuentren en mora a partir de tres (3) cuotas alimentarias, sucesivas o no, establecidas en sentencias ejecutoriadas, acuerdos de conciliación, o cualquier título ejecutivo que contenga obligaciones de carácter alimentario.

La obligación económica cuya mora genera el registro corresponde a la de alimentos congruos o necesarios, definitivos o provisionales.

Parágrafo. Esta norma aplica para los deudores alimentarios morosos de las personas titulares de derechos de alimentos estipulados en el artículo 411 del Código Civil colombiano, que incurran en las condiciones consagradas en el presente artículo.

Artículo 3°. *Procedimiento para inscripción en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos.* El acreedor de alimentos deberá solicitar el registro ante el juez y/o funcionario que conoce o conoció del proceso y/o de alimentos quien, previo a ordenar la inscripción en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos, deberá correr traslado de la solicitud al deudor alimentario que se reputa en mora por cinco (5) días hábiles, al término de los cuales resolverá sobre la procedencia o no de la misma, con fundamento en la existencia o no de una justa causa. La decisión del juez y/o funcionario podrá ser objeto del

recurso de reposición quien dispondrá de cinco (5) días hábiles para resolverlo.

Parágrafo 1°. Una vez en firme la decisión que ordena la inscripción en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos, el juez o la autoridad oficiará en un plazo no mayor a cinco (5) días hábiles a la entidad encargada de su operación con el propósito de hacer efectiva la misma.

Parágrafo 2°. Solo podrá proponerse como excepción a la solicitud de registro en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos el pago de las obligaciones alimentarias que se encuentran en mora, siempre y cuando sea la primera inscripción, en el evento de recurrencia en el incumplimiento de las cuotas alimentarias y el pago de las mismas antes del registro, este se llevará a cabo por tres meses en la segunda oportunidad y por 6 meses en las ocasiones siguientes.

Parágrafo 3°. Cuando se acredite la cancelación total de las cuotas alimentarias en mora, el juez oficiará en un plazo no mayor a cinco (5) días hábiles a la entidad encargada de su operación con el propósito de cancelar la inscripción en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos. En el mismo oficio el juez ordenará el retiro inmediato de la información negativa del deudor de alimentos del Registro.

Parágrafo 4°. Cuando la obligación alimentaria conste en título ejecutivo diferente a sentencia judicial, el acreedor alimentario podrá acudir, a prevención, a una Comisaría de Familia o al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar para poner en conocimiento el incumplimiento en las obligaciones alimentarias que dan lugar a la inscripción en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos. La Comisaría de Familia o el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, estará obligada a dar inicio al trámite contemplado en el presente artículo, garantizando en todo caso, el derecho de contradicción y de defensa del presunto deudor alimentario moroso.

Artículo 4°. Funciones del Registro de Deudores Alimentarios Morosos. Las funciones del Registro de Deudores Alimentarios Morosos, son:

1. Llevar un registro de los deudores alimentarios morosos.
2. Expedir gratuitamente los certificados a través de página web, que soliciten las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas.

Estos certificados deberán contener como mínimo la información contemplada en el artículo 5° de la presente ley.

Parágrafo. Los certificados contemplados en el numeral 2 del presente artículo, tendrán una validez de tres (3) meses y podrán expedirse por medio de documento en físico o por plataformas tecnológicas o virtuales que permitan que este sea expedido con celeridad y practicidad para el ciudadano. El Gobierno nacional reglamentará la

materia, respetando en todo caso lo contemplado en las Leyes 1266 de 2008 y 1581 de 2012.

Artículo 5°. Contenido de la inscripción en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos. El Registro de Deudores Alimentarios Morosos deberá contener, como mínimo, la siguiente información:

1. Nombres y apellidos completos del Deudor Alimentario Moroso.
2. Domicilio actual o último conocido del Deudor Alimentario Moroso.
3. Número de documento de identidad del Deudor Alimentario Moroso.
4. Identificación del documento donde conste la obligación alimentaria.
5. Cantidad de cuotas en mora parcial o total, monto de la obligación pendiente e intereses hasta la fecha de la comunicación.
6. Identificación de la autoridad que ordena el registro.
7. Fecha del registro.

Artículo 6°. Consecuencias de la inscripción en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos. La inscripción en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos generará las siguientes consecuencias:

1. El deudor alimentario moroso solo podrá contratar con el Estado una vez se ponga a paz y salvo con sus obligaciones alimentarias. Esta inhabilidad también se predica del deudor alimentario moroso que actúe como representante legal de la persona jurídica que aspira a contratar con el Estado. Estando en ejecución el contrato, será causal de terminación del mismo incurrir en mora de las obligaciones alimentarias.
2. No se podrá nombrar ni posesionar en cargos públicos ni de elección popular a las personas reportadas en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos, hasta tanto no se pongan a paz y salvo con las obligaciones alimentarias.

Si el deudor alimentario es servidor público al momento de su inscripción en el Redam, estará sujeto a la suspensión del ejercicio de sus funciones, hasta tanto no se ponga a paz y salvo con las obligaciones alimentarias. En todo caso, se garantizará al deudor alimentario los derechos de defensa y debido proceso.

3. Cuando el deudor alimentario pretenda perfeccionar la enajenación de bienes muebles o inmuebles sujetos a registro, la notaría exigirá el certificado del Registro de Deudores Alimentarios Morosos. En caso de estar reportado, el monto de las cuotas alimentarias adeudadas se sumará a la tarifa de los derechos notariales. Será obligación de la notaría depositar lo adeudado a orden de la autoridad que ordenó la inscripción en

el Registro, con la finalidad de solventar la deuda alimentaria originaria.

4. Cuando el deudor alimentario solicite un crédito o la renovación de un crédito ante una entidad bancaria o de financiamiento, se exigirá el certificado del Registro de Deudores Alimentarios Morosos y, en caso de ser aprobado, será obligación de la entidad otorgante depositar lo adeudado a orden de la autoridad que ordenó la inscripción en el Registro, para que solvente la deuda alimentaria originaria.

5. Impedimento para salir del país y efectuar trámites migratorios ante Migración Colombia o la entidad que haga sus veces.

6. No se requerirá la autorización del padre o madre inscrito en el Redam contemplada en el artículo 110 de la Ley 1098 de 2006.

7. No se otorgarán subsidios a las personas reportadas en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos, hasta tanto no se pongan en paz y salvo con las obligaciones alimentarias.

Parágrafo 1°. La entidad designada por el Gobierno nacional para implementar, administrar y mantener el Redam, remitirá la información contenida en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos a las centrales de riesgo crediticio, financiero y comercial, para lo de su competencia.

Parágrafo 2°. La consecuencia contemplada en el numeral 3° del presente artículo, aplica tanto para personas naturales como para representantes legales de personas jurídicas, siempre que estas últimas sean parte del negocio jurídico.

Parágrafo 3°. La carga de verificación si el ciudadano está inscrito en el Registro recaerá únicamente en el Estado, las notarías y las entidades bancarias. La imposibilidad de verificar el registro deberá interpretarse en favor del ciudadano.

Artículo 7°. Operación del Registro de Deudores Alimentarios Morosos. El Gobierno nacional, designará a una entidad del orden nacional para que implemente, administre y mantenga actualizado el Registro Nacional de Deudores de Cuotas Alimentarias.

Parágrafo 1°. La entidad a la que hace referencia el presente artículo, podrá constituir una base de datos de carácter público para la administración de la misma, dando aplicación a lo previsto en el parágrafo 1° del artículo sexto de esta ley.

Parágrafo 2°. La implementación del Registro Nacional de Deudores de Cuotas Alimentarias deberá llevarse a cabo en el término de seis (6) meses contados a partir de la fecha de promulgación de la presente ley.

Artículo 8°. Remisión general. Los principios y reglas generales previstas en las Leyes 1266 de 2008 y 1581 de 2012, o las que las reemplacen o modifiquen, se aplicarán a la administración de la información y los datos incluidos en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos.

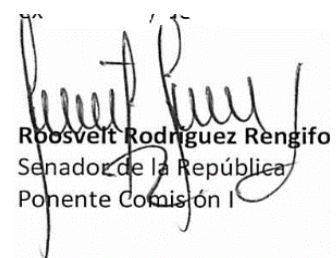
Artículo 9°. Advertencia de consecuencias derivadas del incumplimiento de las obligaciones alimentarias. En las sentencias que impongan alimentos, y en los acuerdos de conciliación de alimentos celebrados ante autoridad administrativa, se advertirá a los obligados de las consecuencias previstas en esta ley por su incumplimiento.

Artículo 10. Término para exigir alimentos. Quienes sean titulares de alimentos, en los términos del artículo 411 del Código Civil, podrán solicitar el reconocimiento judicial de las acreencias alimentarias en las que se incurrió, aun cuando las circunstancias económicas del acreedor alimentario señalen que posea la capacidad económica para costear su subsistencia, pero que fueron necesarias para consolidar dicha capacidad.

Parágrafo 1°. Quienes acrediten haber sufragado las acreencias alimentarias a las que hace referencia el presente artículo, podrán, de manera alternativa, subrogar al titular de las acreencias alimentarias, en el reconocimiento judicial de las mismas.

Parágrafo 2°. Lo estatuido en el presente artículo solo tendrá aplicación en la jurisdicción civil y no cambiará el precedente jurisprudencial en materia penal para el delito de inasistencia alimentaria, según el cual para que se configure responsabilidad penal por este delito, debe verificarse la necesidad de la víctima de la asistencia alimentaria y la capacidad de pago del acusado.

Artículo 11. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su expedición y deroga las disposiciones que le sean contrarias.


Roosevelt Rodríguez Rengifo
Senador de la República
Ponente Comisión I

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

Presidente,


EDUARDO ENRIQUEZ MAYA

Secretario,


GUILLERMO LEÓN GIRALDO GIL

TEXTO APROBADO POR LA COMISIÓN PRIMERA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 213 DE 2018 SENADO, 091 DE 2018 CÁMARA

por medio de la cual se crea el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (Redam) y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer medidas para garantizar el cumplimiento de las obligaciones alimentarias y crear el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (Redam), como mecanismo de control al incumplimiento de las obligaciones alimentarias.

Artículo 2º. Ámbito de aplicación. La presente ley se aplica a todas las personas que se encuentren en mora a partir de tres (3) cuotas alimentarias, sucesivas o no, establecidas en sentencias ejecutoriadas, acuerdos de conciliación, o cualquier título ejecutivo que contenga obligaciones de carácter alimentario.

La obligación económica cuya mora genera el registro corresponde a la de alimentos congruos o necesarios, definitivos o provisionales.

Parágrafo. Esta norma aplica para los deudores alimentarios morosos de las personas titulares de derechos de alimentos estipulados en el artículo 411 del Código Civil colombiano, que incurran en las condiciones consagradas en el presente artículo.

Artículo 3º. Procedimiento para inscripción en el registro de deudores alimentarios morosos. El acreedor de alimentos deberá solicitar el registro ante el juez y/o funcionario que conoce o conoció del proceso y/o de alimentos quien, previo a ordenar la inscripción en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos, deberá correr traslado de la solicitud al deudor alimentario que se reputa en mora por cinco (5) días hábiles, al término de los cuales resolverá sobre la procedencia o no de la misma, con fundamento en la existencia o no de una justa causa. La decisión del juez y/o funcionario podrá ser objeto del recurso de reposición quien dispondrá de cinco (5) días hábiles para resolverlo.

Parágrafo 1º. Una vez en firme la decisión que ordena la inscripción en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos, el juez o la autoridad oficiará en un plazo no mayor a cinco (5) días hábiles a la entidad encargada de su operación con el propósito de hacer efectiva la misma.

Parágrafo 2º. Solo podrá proponerse como excepción a la solicitud de registro en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos el pago de las obligaciones alimentarias que se encuentran en mora, siempre y cuando sea la primera inscripción,

en el evento de recurrencia en el incumplimiento de las cuotas alimentarias y el pago de las mismas antes del registro, este se llevará a cabo por tres meses en la segunda oportunidad y por 6 meses en las ocasiones siguientes.

Parágrafo 3º. Cuando se acredite la cancelación total de las cuotas alimentarias en mora, el juez oficiará en un plazo no mayor a cinco (5) días hábiles a la entidad encargada de su operación con el propósito de cancelar la inscripción en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos. En el mismo oficio el juez ordenará el retiro inmediato de la información negativa del deudor de alimentos del Registro.

Parágrafo 4º. Cuando la obligación alimentaria conste en título ejecutivo diferente a sentencia judicial, el acreedor alimentario podrá acudir, a prevención, a una Comisaría de Familia o al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar para poner en conocimiento el incumplimiento en las obligaciones alimentarias que dan lugar a la inscripción en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos. La Comisaría de Familia o el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, estará obligada a dar inicio al trámite contemplado en el presente artículo, garantizando en todo caso, el derecho de contradicción y de defensa del presunto deudor alimentario moroso.

Artículo 4º. Funciones del Registro de Deudores Alimentarios Morosos. Las funciones del Registro de Deudores Alimentarios Morosos, son:

1. Llevar un registro de los deudores alimentarios morosos.
2. Expedir gratuitamente los certificados a través de página web, que soliciten las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas.

Estos certificados deberán contener como mínimo la información contemplada en el artículo 5º de la presente ley.

Parágrafo. Los certificados contemplados en el numeral 2 del presente artículo, tendrán una validez de tres (3) meses y podrán expedirse por medio de documento en físico o por plataformas tecnológicas o virtuales que permitan que este sea expedido con celeridad y practicidad para el ciudadano. El Gobierno nacional reglamentará la materia, respetando en todo caso lo contemplado en las Leyes 1266 de 2008 y 1581 de 2012.

Artículo 5º. Contenido de la inscripción en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos. El Registro de Deudores Alimentarios Morosos deberá contener, como mínimo, la siguiente información:

1. Nombres y apellidos completos del Deudor Alimentario Moroso.

2. Domicilio actual o último conocido del Deudor Alimentario Moroso.
3. Número de documento de identidad del Deudor Alimentario Moroso.
4. Identificación del documento donde conste la obligación alimentaria.
5. Cantidad de cuotas en mora parcial o total, monto de la obligación pendiente e intereses hasta la fecha de la comunicación.
6. Identificación de la autoridad que ordena el registro.
7. Fecha del registro.

Artículo 6°. Consecuencias de la inscripción en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos. La inscripción en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos generará las siguientes consecuencias:

1. El deudor alimentario moroso solo podrá contratar con el Estado una vez se ponga a paz y salvo con sus obligaciones alimentarias. Esta inhabilidad también se predica del deudor alimentario moroso que actúe como representante legal de la persona jurídica que aspira a contratar con el Estado. Estando en ejecución el contrato, será causal de terminación del mismo incurrir en mora de las obligaciones alimentarias.
2. No se podrá nombrar ni posesionar en cargos públicos ni de elección popular a las personas reportadas en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos, hasta tanto no se pongan a paz y salvo con las obligaciones alimentarias.

Si el deudor alimentario es servidor público al momento de su inscripción en el Redam, estará sujeto a la suspensión del ejercicio de sus funciones, hasta tanto no se ponga a paz y salvo con las obligaciones alimentarias. En todo caso, se garantizará al deudor alimentario los derechos de defensa y debido proceso.

3. Cuando el deudor alimentario pretenda perfeccionar la enajenación de bienes muebles o inmuebles sujetos a registro, la notaría exigirá el certificado del Registro de Deudores Alimentarios Morosos. En caso de estar reportado, el monto de las cuotas alimentarias adeudadas se sumará a la tarifa de los derechos notariales. Será obligación de la notaría depositar lo adeudado a orden de la autoridad que ordenó la inscripción en el Registro, con la finalidad de solventar la deuda alimentaria originaria.
4. Cuando el deudor alimentario solicite un crédito o la renovación de un crédito ante una entidad bancaria o de financiamiento, se exigirá el certificado del Registro de Deudores Alimentarios Morosos y, en caso de ser aprobado, será obligación de la entidad

otorgante depositar lo adeudado a orden de la autoridad que ordenó la inscripción en el Registro, para que solvente la deuda alimentaria originaria.

5. Impedimento para salir del país y efectuar trámites migratorios ante Migración Colombia o la entidad que haga sus veces.
6. No se requerirá la autorización del padre o madre inscrito en el Redam contemplada en el artículo 110 de la Ley 1098 de 2006.
7. No se otorgarán subsidios a las personas reportadas en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos, hasta tanto no se pongan en paz y salvo con las obligaciones alimentarias.

Parágrafo 1°. La información contenida en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (Redam) será remitida a la Superintendencia Financiera, quien tendrá la facultad de enviar la misma a las bases de datos o centrales de información de las centrales de riesgo crediticio, financiero y comercial, para lo de su competencia e interés.

Parágrafo 2°. La consecuencia contemplada en el numeral 3 del presente artículo, aplica tanto para personas naturales como para representantes legales de personas jurídicas, siempre que estas últimas sean parte del negocio jurídico.

Parágrafo 3°. La carga de verificación si el ciudadano está inscrito en el Registro recaerá únicamente en el Estado, las notarías y las entidades bancarias. La imposibilidad de verificar el registro deberá interpretarse en favor del ciudadano.

Artículo 7°. Operación del Registro de Deudores Alimentarios Morosos. El Gobierno nacional, designará a una entidad del orden nacional para que implemente, administre y mantenga actualizado el Registro Nacional de Deudores de Cuotas Alimentarias.

Parágrafo 1°. La entidad a la que hace referencia el presente artículo, podrá constituir una base de datos de carácter público para la administración de la misma, y/o enviar la misma a las bases de datos o centrales de información de las centrales de riesgo crediticio, financiero y comercial, para lo de su competencia e interés.

Parágrafo 2°. La implementación del Registro Nacional de Deudores de Cuotas Alimentarias deberá llevarse a cabo en el término de seis (6) meses contados a partir de la fecha de promulgación de la presente ley.

Artículo 8°. Remisión general. Los principios y reglas generales previstas en las Leyes 1265 de 2008 y 1581 de 2012, o las que las reemplacen o modifiquen, se aplicarán a la administración de la información y los datos incluidos en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos.

Artículo 9°. Advertencia de consecuencias derivadas del incumplimiento de las obligaciones

alimentarias. En las sentencias que impongan alimentos, y en los acuerdos de conciliación de alimentos celebrados ante autoridad administrativa, se advertirá a los obligados de las consecuencias previstas en esta ley por su incumplimiento.

Artículo 10. Término para exigir alimentos. Quienes sean titulares de alimentos, en los términos del artículo 411 del Código Civil, podrán solicitar el reconocimiento judicial de las acreencias alimentarias en las que se incurrió, aun cuando las circunstancias económicas del acreedor alimentario señalen que posea la capacidad económica para costear su subsistencia, pero que fueron necesarias para consolidar dicha capacidad.


Parágrafo 1º. Quienes acrediten haber sufragado las acreencias alimentarias a las que hace referencia el presente artículo, podrán, de manera alternativa, subrogar al titular de las acreencias alimentarias, en el reconocimiento judicial de las mismas.

Parágrafo 2º. Lo estatuido en el presente artículo solo tendrá aplicación en la jurisdicción civil y no cambiará el precedente jurisprudencial en materia penal para el delito de inasistencia alimentaria, según el cual para que se configure responsabilidad penal por este delito, debe verificarse la necesidad de la víctima de la asistencia alimentaria y la capacidad de pago del acusado.

Artículo 11. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su expedición y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

En los anteriores términos fue aprobado el Proyecto de Ley Estatutaria número 213 de 2018 Senado, 091 de 2018 Cámara, por medio de la cual se crea el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (Redam) y se dictan otras disposiciones, como consta en la sesión del 5 de junio de 2019, Acta número 54.

POLENTE:



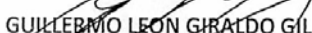
ROOSEVELT RODRÍGUEZ RENGIFO
H. Senador de la República

Presidente,



S. EDUARDO ENRIQUEZ MAYA

Secretario General,



GUILLERMO LEÓN GIRALDO GIL

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 193 DE 2018 SENADO

por medio del cual se modifica el parágrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005.

Síntesis del proyecto

A través del proyecto de ley se propone una reforma a la Ley de Garantías Electorales, esta reforma pretende levantar la prohibición que tiene los gobernadores, alcaldes municipales y/o distritales, secretarios, gerentes y directores de entidades descentralizadas del orden municipal de celebrar convenios interadministrativos con entidades del orden nacional.

Trámite del proyecto

Origen: Legislativo

Autores: honorables Senadores Álvaro Uribe Vélez, Honorio Miguel Henríquez, Santiago Valencia, entre otros.

ANTECEDENTES

Hace aproximadamente 13 años se sancionó la Ley 996 de 2005, conocida como la Ley de Garantías Electorales, que pretendía definir el marco legal en el cual se tenía que desarrollar el debate electoral a la Presidencia de la República, esto en aras de propender a la igualdad de los candidatos, debido a que, en su momento estaba vigente la figura de reelección de Presidente de la República. En otras palabras, esta ley nace para desarrollar lo estipulado en el Acto Legislativo número 02 del 27 de diciembre de 2004, donde se reglamentaba la expedición de una Ley Estatutaria.

Esta Ley Estatutaria se tramitó bajo el contexto de que el candidato presidente, no hiciera uso de los componentes propios del cargo del primer mandatario para el debate electoral, es decir, evitaba un desequilibrio por faltas de garantías a las elecciones presidenciales, en ese sentido, la reelección presidencial contenía varias restricciones que buscaban prevenir la arbitrariedad, sin embargo en la actualidad esas restricciones se encuentran vigentes, entre esas tenemos: (i) prohibir que las entidades territoriales, en el nivel central y descentralizado, celebren convenios interadministrativos para ejecutar recursos públicos, (ii) prohibir a todos los entes del Estado, contratar directamente hasta la elección del Presidente.

Por otro lado, esta Ley de Garantía Electorales, también estableció una serie de prohibiciones dirigidas a los Gobernadores, Alcaldes, Secretarios, Gerentes y Directores de Entidades Descentralizada, durante los cuatro (4) meses previos a las elecciones, entre esas prohibiciones está la de “No celebrar Convenios Interadministrativos para la ejecución de recursos públicos”, esto con la finalidad de garantizar los

principios de la función administrativa previsto en el artículo 209.

Fue así, como la Corte Constitucional a través del control automático que le realizó en su momento el proyecto de ley estatutaria Sentencia C-1153 de 2005, manifestó la necesidad de una ley de garantías para permitir que el debate democrático sea haga a través de las ideas y las propuestas, y no basado en el músculo económico de los que se disputan y así condicionar la participación en política de los servidores públicos.

Es importante señalar que esta ley ha cumplido con sus múltiples finalidades como: 1) garantías a la oposición; 2) prohibir la participación en política de servidores públicos; 3) derecho al acceso equitativo a los medios de comunicación que hagan uso del espectro electromagnético; 4) derecho de réplica en condiciones de equidad cuando el Presidente de la República sea candidato, y 5) normas sobre inhabilidades para candidatos a la Presidencia de la República.

Sin embargo, la figura de la reelección presidencial fue eliminada, mediante el Acto Legislativo número 02 de 2015 conocida como la Reforma equilibrio de poderes, a través de esta se modificó el artículo 197 de la Constitución Política, que establece que no podrá ser elegido Presidente de la República el ciudadano que a cualquier título hubiere ejercido la Presidencia.

Con la eliminación de la reelección, disminuye el riesgo de celebrar convenios interadministrativos entre entidades territoriales con entidades del orden nacional que tenga como finalidad prácticas clientelistas, por tal razón, se considera conveniente que esta limitación abarque a los convenios interadministrativos que pertenezcan al mismo orden y que se levante la limitación para que los convenios interadministrativos se puedan celebrar, durante los 4 meses previos a las elecciones, si se trata de entidades de diferentes orden, es decir convenios interadministrativos celebrados entre entidades territoriales y entidades del orden nacional.

Marco Jurídico

- **Ley 996 de 2005** “*Por medio de la cual se reglamenta la elección de Presidente de la República, de conformidad con el artículo 152 literal f) de la Constitución Política de Colombia, y de acuerdo con lo establecido en el Acto Legislativo número 02 de 2004, y se dictan otras disposiciones*”.
- **Ley 1150 de 2007** en su artículo 2°, numeral 4, literal c, “*Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos*”

Jurisprudencia

- **C-1153 de 2005** Control de Constitucionalidad de Ley Estatutaria de Garantías Electorales.

OTRAS CONSIDERACIONES

La prohibición estipulada en el párrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005, se fundamentó en aras de respetar el equilibrio entre la guarda de la moralidad administrativa y la eficacia administrativa, entendiéndose la “moralidad como aquella que persigue que toda la gestión administrativa estatal esté encaminada al recto cumplimiento de los principios, las reglas y los valores establecidos en la Constitución y las Leyes y, por ende, se encuentra consagrado en la defensa de lo colectivo” (Hernández Hernández, 2012).

Así mismo, la Corte Constitucional ha definido la eficacia administrativa “como una cualidad de la acción administrativa en la que se expresa la vigencia del Estado Social en el ámbito jurídico-administrativo. Así mismo añade que, en definitiva, la eficacia es la traducción de los deberes constitucionales positivos en que se concreta el valor superior de la igualdad derivado directamente de la nota o atributo de socialidad del Estado”.

Sin embargo, no se puede dejar de mencionar que, aunque la prohibición de celebrar convenios interadministrativos se hizo en aras de fortalecer estos principios, ha resultado contraproducente la limitación en tiempos previos a elecciones, debido a que han perjudicado a las entidades territoriales a la ejecución de recursos y de obras que buscan el desarrollo y bienestar de los ciudadanos.

Es preciso señalar, que los convenios interadministrativos son un instrumento para que las entidades públicas puedan aunar esfuerzos de cualquier índole, encaminado a ejecutar actividades de manera armónica, cuando individualmente no se encuentre en capacidad de desarrollarlos por sí mismas. Es decir “constituye un objeto o una técnica especial para la gestión pública, esto es, para lograr, la realización de los fines atribuidos por el ordenamiento a las entidades” (Jorge Santos, 2011).

La Ley 1150 de 2007 en su artículo 2°, numeral 4, literal c, manifiesta que la modalidad de contratación directa procede en:

Contratos Interadministrativos, siempre que las obligaciones derivadas de los mismos tengan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora señalado en la ley o en sus reglamentos. Se exceptúan los contratos de obra, suministro, encargo fiduciario y fiducia pública cuando las instituciones de educación superior públicas sean las ejecutoras. Estos contratos podrán ser ejecutados por las mismas, siempre que participen en procesos de licitación pública o de selección abreviada de acuerdo con lo dispuesto en los numerales 1 y 2 del presente artículo.

La garante de la Constitución ha interpretado esta figura de esta manera:

El convenio interadministrativo constituye un consenso de voluntades entre entidades públicas y es generador de obligaciones entre las partes que lo suscriben. Su naturaleza jurídica ha sido definida por la jurisprudencia del Consejo de Estado como “expresión de la voluntad colegiada” y es asimilado a un contrato administrativo. Los convenios interadministrativos hacen parte de la actividad contractual del Estado, mediante la cual se obligan, de manera subjetiva, las entidades que lo suscriben, con fines comunes y de interés público.

En ese sentido, se concluye que el convenio interadministrativo es una herramienta fundamental, para desarrollar los fines esenciales del Estado, teniendo en cuenta que se trata de un trabajo mancomunado que involucra a dos entidades, sea de orden territorial o de orden nacional, gracias a esta modalidad, se ha mejorado la gestión de la administración, no obstante, limitarla es obstaculizar la eficacia administrativa, por tal razón, es necesario, que esta limitación este encaminada a las Entidades del mismo orden, empero, sea habilitada para los convenios de las entidades de diferente nivel.

Se considera que se debe quitar esa restricción para el nivel nacional y mantenerla para el orden territorial, porque un mandatario local si podría tener interés de fortalecer su cuadro político en su territorio para poder llegar a una instancia mayor, pero a nivel nacional el riesgo se mitiga, por razón a que el cargo presidencial será objeto de cambio cada cuatro (4) años.

Por todo lo anterior y teniendo en cuenta que las reglas del juego de la democracia han cambiado, porque en la actualidad no existe la reelección en Colombia, se hace menester actualizar el contexto de la normatividad nacional, de acuerdo con la realidad, para que de esta manera las Entidades Territoriales puedan ejecutar los recursos.

Proposición

En conclusión y con fundamento en lo anteriormente expuesto, se rinde informe de ponencia positiva y en consecuencia, se solicita a los Honorables Senadores de la Plenaria del Senado **dar segundo debate** al Proyecto de ley número 193 de 2018 Senado, *por medio del cual se modifica el parágrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005*. Con el texto aprobado por las Comisiones Primeras Conjuntas de Senado y Cámara de Representantes.

Cordialmente,



FABIO RAUL AMÍN SALEME
Senador Ponente

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

Presidente,



EDUARDO ENRIQUEZ MAYA

Secretario,



GUILLERMO LEÓN GIRALDO GIL

TEXTO APROBADO POR LAS COMISIONES PRIMERAS DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA Y DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTO DE LEY NÚMERO 193 DE 2018 SENADO, 360 DE 2019 CÁMARA

por medio de la cual se modifica el parágrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Modifíquese el parágrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005, así:

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 con entidades de su mismo nivel territorial 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.

Quedan exceptuados de la presente prohibición los convenios interadministrativos para la ejecución de recursos que celebren las entidades del orden nacional con las entidades territoriales, como también el aporte de recursos de las entidades territoriales a dichos convenios y la celebración de contratos de enajenación de bienes inmuebles.

Tampoco podrán inaugurar obras públicas o dar inicio a programas de carácter social en reuniones o eventos en los que participen candidatos a la Presidencia y Vicepresidencia de la República, el Congreso de la República, gobernaciones departamentales, asambleas departamentales, alcaldías y concejos municipales o distritales. Tampoco podrán hacerlo cuando participen voceros de los candidatos.

No podrán autorizar la utilización de inmuebles o bienes muebles de carácter público para actividades proselitistas, ni para facilitar el alojamiento, ni el transporte de electores de candidatos a cargos de elección popular. Tampoco podrán hacerlo cuando participen voceros de los candidatos.

La nómina del respectivo ente territorial o entidad no se podrá modificar dentro de los cuatro (4) meses anteriores a las elecciones a cargos de elección popular, salvo que se trate de provisión de cargos por faltas definitivas, con ocasión de muerte o renuncia irrevocable del cargo correspondiente debidamente aceptada, y en los casos de aplicación de las normas de carrera administrativa.

Artículo 2°. Vigencia. La presente ley rige a partir del primero de enero de 2020 y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

En los anteriores términos fue aprobado Proyecto de ley número 193 de 2018 Senado, 360

de 2019 Cámara, por medio del cual se modifica el párrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005, como consta en la sesión conjunta de las Comisiones Primeras de Senado y Cámara del día 28 de mayo de 2019, correspondiente al Acta número 10 Sesiones Conjuntas.

PONENTES:

FABIO AMIN SALEME

H. Senador de la República

MARGARITA MARIA RESTREPO ARANGO

H. Representante a la Cámara

Presidente,

S. EDUARDO ENRIQUEZ MAYA

Secretarios Generales,

GUILLELMO LEON GIRALDO GIL
Secretario General Comisión Primera
H. Senado de la República

AMPARO Y. CALDERÓN PERDOMO
Secretaria General Comisión Primera
H. Cámara de Representantes

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 221 DE 2018 SENADO

por medio de la cual se fomenta, se protege y se incentiva la lactancia materna y las prácticas óptimas de alimentación infantil Ley Gloria Ochoa Parra, y se dictan otras disposiciones.

Supersalud COPLI02. La salud es de todos Minsalud. SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD. Para responder a este documento favor citar este número: Rad No: 2-2019-44300. Fecha: 31/05/2019 04:24:20 PM. Folios: 5. Origen: GRUPO DE CONCEPTOS, DERECHOS DE PET. Destino: COMISION SEPTIMA DEL SENADO DE LA R. Asunto: CSP-CS-0410-2019 Solicitud de concepto al Proyecto de Ley N° 221/2018 Senado. Referenciado: 1-2019-217697. Respetado Doctor: JESÚS MARIA ESPAÑA VERGARA. COMISION SEPTIMA DEL SENADO DE LA REPUBLICA. Carrera 7 N° 8-68 Oficina 241 B Edificio Nuevo del Congreso. Bogota, D.C. - BOGOTA, D.C. Asunto: CSP-CS-0410-2019 Solicitud de concepto al Proyecto de Ley N° 221/2018 Senado. Referenciado: 1-2019-217697. Una vez revisado el proyecto de ley 221 de 2018 'Por medio de la cual se fomenta, se protege y se incentiva la lactancia materna y las prácticas óptimas de alimentación infantil Ley Gloria Ochoa Parra, y se dictan otras disposiciones', es preciso poner en su conocimiento las siguientes observaciones: 1- Como primera medida es de resaltar la importancia del proyecto, por orientarse a la lactancia materna y a las practicas óptimas de alimentación infantil hecho que, radunda en beneficio de la salud de los niños, ya que tal como se señala en la exposición de motivos del proyecto de ley, la leche materna proporciona anticuerpos, disminuye la morbilidad y mortalidad infantil, aumenta la inteligencia previene la obesidad infantil, entre otros, situación que de contera genera un impacto positivo para el Sistema General de Seguridad Social en Salud. 2- En el artículo 2, en los apartes donde se definen los términos de suministro subvencionado y Sistema Integral de Seguridad Social en Salud, se sugiere cambiar Sistema Integral de Seguridad Social en Salud por Sistema General de Seguridad Social en Salud, que es la expresión correcta de acuerdo con lo preceptado en los artículos 8 y 152 de la Ley 100 de 1993, que establecen: 'ARTÍCULO 8o. CONFORMACIÓN DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL. El Sistema de Seguridad Social Integral es el conjunto armónico de entidades públicas y privadas, normas y procedimientos y está conformado por los regímenes generales establecidos para pensiones, salud, riesgos profesionales y los servicios sociales complementarios que se definen en la presente ley. (...) ARTÍCULO 152. OBJETO. La presente Ley establece el Sistema General de Seguridad Social en Salud, desarrolla los fundamentos que lo rigen, determina su dirección, organización y funcionamiento, sus normas administrativas, financieras y de control y las obligaciones que se derivan de su aplicación.' 3- Para una mayor claridad se sugiere incluir en el artículo 2 las definiciones de Salas Amigas de la Mujer y la Infancia e Instituciones Amigas de la Mujer y la Infancia, de manera que el legislador aporte claridad para la posterior reglamentación de la ley y para el cumplimiento de las funciones de inspección, vigilancia y control que se derivan de la misma. Lo anterior para evitar confusiones entre este tipo de salas, y las salas amigas de la familia lactante en el entorno laboral a las que alude la Ley 1823 de 2017.

4- En el numeral 7 del artículo 4 se consigna la expresión 'niños mayores', se considera conveniente precisar su definición, en el artículo 2 del proyecto de ley, dado que no se encuentra otra norma que contemple su significado.

5- En los artículos 5 y 6 se le asignan competencias a las Secretarías de Salud sin la correspondiente asignación de recursos para tal fin, por lo que se sugiere revisar el alcance de dicha disposición a la luz de lo preceptado en el artículo 356 de la Constitución Política.

Adicionalmente, es necesario aclarar sobre quien recaerá la responsabilidad directa de acreditar el cumplimiento de las IPS.

6- En el artículo 15 del proyecto de ley se refiere a la creación de un protocolo sancionatorio, no obstante se necesita mayor claridad puesto que:

- Las superintendencias no pueden crear protocolos para sanciones disciplinarias, toda vez que el procedimiento disciplinario se rige por el Código Disciplinario Único, el tipo de sanciones que impone esta superintendencia son administrativas, adicionalmente para las IPS privadas no son aplicables las disposiciones del Código Disciplinario Único.

- En cuanto al tema sancionatorio no se indica el tipo de sanciones a establecer, ni el procedimiento, por lo cual se sugiere que en el proyecto se contemple una especie de remisión al procedimiento administrativo sancionatorio contemplado en el del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

De otro lado frente a los protocolos a cargo de esta entidad, se considera procedente que las normas se establezcan mediante una resolución o circular y que se orienten a establecer los parámetros para la verificación del cumplimiento de la ley por parte de las IPS, en lo atinente a las competencias de esta superintendencia.

El presente pronunciamiento se formula en los términos del artículo 28 del Título II de la Parte Primera de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1° de la Ley 1755 de 2015, que establece que los conceptos emitidos por las autoridades no son de obligatorio cumplimiento o ejecución.

Atentamente,

MARIA ANDREA GODOY CASADIEGO
JEFE OFICINA ASESORA JURIDICA

Copia:

Anexo:
Proyecto: Elizabeth María Monías Castro
Revisó: Sandra Milena Arica Salas
Aprobó: MARIA ANDREA GODOY CASADIEGO



Comisión Séptima Constitucional Permanente |
LA COMISION SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA. - Bogotá D.C., a los diez (10) días del mes de junio del año dos mil diecinueve (2019) - En la presente fecha se autoriza la **publicación en Gaceta del Congreso de la República**, las siguientes Consideraciones.

CONCEPTO: SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD.
REFRENDADO POR: DOCTORA MARIA ANDREA GODDOY CASADIEGO –JEFE OFICINA ASESORA JURÍDICA.
AL PROYECTO DE LEY No. 221/2018 SENADO
TÍTULO DEL PROYECTO: –“POR MEDIO DE LA CUAL SE FOMENTA, SE PROTEGE Y SE INCENTIVA LA LACTANCIA MATERNA Y LAS PRÁCTICAS ÓPTIMAS DE ALIMENTACIÓN INFANTIL LEY GLORIA OCHOA PARRA, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.

NÚMERO DE FOLIOS: TRES (03) FOLIOS
RECIBIDO EN LA SECRETARÍA DE LA COMISIÓN SÉPTIMA DEL SENADO
DÍA: LUNES DIEZ (10) DE JUNIO DE 2019
HORA: 9:35 A.M.

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

El Secretario,

JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA
 Secretario Comisión Séptima

CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 233 DE 2019 SENADO

por medio del cual se racionalizan trámites en el sector salud, a través de la creación de la Historia Clínica Electrónica y se dictan otras disposiciones.



Recibido Alexander M.
 10-06-2019 / 09:55 AM

Al contestar por favor cite estos datos:
 Radicado No.: 201911400672871
 Fecha: 31-05-2019
 Pagina 1 de 8

Bogotá D.C.,

Doctor
JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA
 Comisión Séptima Constitucional
 Senado de la República
 Carrera 7ª N° 8 – 68
 Bogotá D.C.

RECEBIDO EN LA SECRETARÍA DE LA COMISIÓN SÉPTIMA DEL SENADO
 Recopilación de Disposiciones Emitidas
 07 JUN 2019
 Radicado No. 16014
 Hora:

ASUNTO: Alcance al concepto sobre el PL 233/19 (S) “por medio del cual se racionalizan trámites en el sector salud, a través de la creación de la Historia Clínica Electrónica y se dictan otras disposiciones”.

Señor secretario,

Teniendo en cuenta que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir primer debate en esa Corporación, se hace necesario emitir el concepto institucional desde la perspectiva del Sector Salud y Protección Social. Para tal cometido, se toma como fundamento el texto publicado en la Gaceta del Congreso N° 323 de 2019.

Al respecto, este Ministerio, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales que le asisten, en especial las previstas en el inciso 2º del artículo 208 de la Constitución Política y el numeral 3º del artículo 59 de la Ley 489 de 1995, sin perjuicio de los comentarios que estimen pertinente realizar otras autoridades para las cuales este tema resulte sensible, formula las siguientes observaciones¹:

1. Debe destacarse que el título del proyecto cambió y, a partir de esta modificación, se perfila una nueva orientación de este. En efecto, como se lee del epígrafe el objetivo es la creación de la historia clínica electrónica y no la racionalización de trámites como se proponía.

2. De otra parte, el artículo 1º, relativo al objeto, ya no incluye el concepto de historia clínica única, con lo cual se reconoce su interoperabilidad² y la posibilidad de un intercambio de datos y documentos. Esta modificación se advierte a lo largo de toda la iniciativa. Sobre el particular, debe destacarse el artículo 246 de Ley 1955 de 2019, por medio de la cual se adopta el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, en el cual se faculta a este Ministerio a adoptar un mecanismo electrónico que desarrolle la interoperabilidad, siempre que se sigan una serie de condiciones. Ahora bien, es importante precisar que la historia clínica ya existe en nuestro ordenamiento jurídico y, actualmente, el Gobierno Nacional está desarrollando el proyecto para lograr su interoperabilidad. Este trabajo incluye tareas en siete ejes principales, a saber, i) planeación estratégica, ii) diseño operacional, iii) estándares y códigos, iv) tecnología, v) talento humano, vi) marco legal, y vii) financiamiento y sostenibilidad.

3. En lo atinente al artículo 2º, sobre definiciones, a pesar de la corrección realizada en la norma anterior y en varios preceptos, se define la HCE como un registro unificado. Frente a ello, se aclara que no se busca lograr la unificación de esta, puesto que es una herramienta de información integral compuesta de múltiples elementos que no necesitan ser compartidos en su totalidad. Por lo tanto, se recomienda incluir que los sistemas de información y aplicaciones de software que se usen, tengan la capacidad de comunicarse, intercambiar datos y brindar herramientas para la utilización de la información.

4. En cuanto al artículo 3º, diseño, implementación y administración, se percibe que el esquema que se plantea debe armonizarse con lo previsto en el artículo 246 de la citada Ley 1955 cuyo texto es como sigue:

ARTÍCULO 246. INTEROPERABILIDAD DE LA HISTORIA CLÍNICA. El Ministerio de salud y Protección Social adoptará un mecanismo electrónico que desarrolle la interoperabilidad de la historia clínica. Dicho mecanismo deberá garantizar que todos los prestadores de servicios de salud públicos y privados, y demás personas naturales o jurídicas que se relacionen con la atención en salud, compartan los datos vitales definidos por el Gobierno Nacional para dar continuidad a la atención en salud, los cuales deberán cumplir los estándares que se establezcan para el efecto. [...]

PARÁGRAFO. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley el Gobierno nacional, deberá en un término de doce meses adoptar la reglamentación que estime necesaria para el desarrollo

² Cfr. Leonardo Rojas Mezanna et al., “Registro de historia clínicas electrónica en Perú”, *Rev. Perú med. Salud pública*, 2015, 32, (395-406), pág. 395.

del presente artículo.

En efecto, la norma sancionada dispone que el mecanismo electrónico debe ser desarrollado por este Ministerio al paso que en el precepto proyectado también toma parte el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, sin perjuicio de que al final se aluda al Gobierno Nacional.

Ahora bien, dado que la historia clínica debe ser interoperable, el Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS) no tiene la necesidad de administrarla. Por ende, el nivel nacional debe desarrollar los lineamientos y las condiciones tecnológicas para lograr dicha interoperabilidad. En este sentido, el atributo clave de la caracterización de la historia clínica es su interoperabilidad. En virtud de lo expuesto, se considera que la Interoperabilidad de la Historia Clínica (IHC) debe contemplarse como una herramienta o plataforma tecnológica, que permitirá cumplir con el objetivo principal que se busca en el proyecto de ley.

Debe aclararse, igualmente, que la historia clínica no es creada por el Ministerio sino que es un documento elaborado por el médico tratante. Es diferente que esta entidad administre una plataforma de interoperabilidad la cual sea alimentada por variables de diferentes fuentes.

5. En lo que tiene que ver con el artículo 4º, en materia de sujetos obligados, se sugiere definir con mayor claridad cuáles son los sujetos obligados a “compartir en línea” la información respectiva. Esto es, los prestadores, Administradoras de Planes de Beneficios de Salud y Administradoras de Planes Voluntarios de Salud, entre otras.

Una posible redacción sería:

Artículo 4º. Sujetos obligados. Los prestadores de servicios de salud estarán obligados a diligenciar y disponer los datos de la historia clínica en la plataforma de interoperabilidad que disponga el Gobierno Nacional. El Ministerio de Salud y Protección Social definirá los términos y condiciones para la interoperabilidad de los datos de la historia clínica, así como los criterios para exigir la implementación de la historia clínica electrónica por parte de los prestadores de servicios de salud.

Parágrafo. El Ministerio de Salud y Protección Social adoptará un plan de implementación, el cual deberá tener en cuenta las condiciones específicas de todos los actores implicados y de acuerdo con su nivel de madurez para el desarrollo de la interoperabilidad de la historia clínica.

¹ Cfr. Rad. N° 201911400525871, radicado en el Congreso de la República el 20 de mayo de 2019 (N° 13748).

Adicionalmente, se debe precisar la expresión "datos clínicos relevantes" y armonizar el concepto con las variables interoperables que está definiendo actualmente este Ministerio ya que, en principio, no es necesario compartir toda la información de la historia clínica. Por lo anterior, se sugiere incluir el concepto del conjunto de datos interoperables acordados con los actores del sector salud para la continuidad y seguridad de la atención en salud. Es necesario dar claridad que los datos compartidos solo son aquellos que permitan la continuidad y seguridad en la atención.

6. En relación con la guarda y custodia (que pasa a ser el artículo 5°), se sugiere incluir dentro del texto propuesto las definiciones y el alcance, especialmente para interoperabilidad, datos relevantes, disponibilidad, y seguridad, *inter alia*.

Es más, la custodia, conservación y eliminación de las historias clínicas se encuentra regulada y es responsabilidad de los prestadores de servicios de salud, aspecto que debe mantenerse en cabeza de dichos prestadores. Las Entidades Promotoras de Salud (EPS) y las Direcciones Territoriales de Salud (DTS) solo tendrán la custodia de aquellas historias clínicas que no pudieron ser entregadas a los pacientes por los prestadores que se liquidan. Esto supone que la iniciativa debe establecer, en primer lugar, las tecnologías, el talento humano y el modelo operacional que se requiere para poner en marcha la interoperabilidad pues se requiere efectuar un diagnóstico inicial de las capacidades por parte de los integrantes en todo el territorio nacional y plantear estrategias que permitan que los prestadores cumplan con el registro de información en la plataforma interoperable.

7. En cuanto a la titularidad, prevista en el artículo 6°, como se mencionó anteriormente, el acceso a la historia clínica está regulado y, por tanto, se sugiere tener en cuenta la Resolución 1995 de 1999, artículo 14 y las sentencias de la Corte Constitucional sobre quienes pueden acceder a ella³.

Se debe aclarar el alcance del derecho a la intimidad en relación con la salud, buscando el equilibrio entre los intereses individuales y el interés general objeto de la salud pública. Aquí es preciso analizar el concepto de confidencialidad y consentimiento para el uso de datos personales, en consonancia con las normas de protección de datos. Dicho análisis es extensivo al artículo 7°, asociado con la autorización a terceros. No todos los sujetos obligados podrán tener el mismo acceso a la información. El consentimiento de la persona dependerá del tipo de actor que la

³ Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL, sent. T- 837 de 2008, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

requiera pues para ciertas personas no puede haber restricciones cuando la ley les permita el acceso.

De conformidad con el artículo 5° de la Ley Estatutaria 1581 de 2012, los datos relativos a la salud son considerados como datos sensibles y en principio su tratamiento está prohibido, salvo que el titular haya dado su autorización. En ese orden de ideas, el tratamiento del dato no puede ser suministrado a terceros sin autorización del titular.

El proyecto de ley en varias de sus disposiciones remite a las leyes vigentes, sin embargo, cuando se refiere en el capítulo II a la titularidad de la historia clínica no señala que la información que ella contiene corresponde a **datos sensibles** por expresa calificación de la citada Ley. Se considera que necesariamente se debe hacer mención de esta condición por el carácter de derechos que la norma ampara y más aún en cumplimiento del principio de legalidad que obliga a una mayor precisión frente al tema que se pretende regular a través del proyecto objeto de estudio.

Adicionalmente, esta propuesta plantea la necesidad de que la persona titular tenga un rol más activo y participativo de manera consciente. Es importante considerar el uso de la historia clínica electrónica como instrumento educativo con fines de autocuidado y en la toma de decisiones, en las que el consentimiento no se reduzca a formatos que los pacientes suscriben sin saber sus implicaciones. Es preciso ampliar el concepto de confidencialidad y consentimiento para el uso de los datos personales, armonizado con las normas de protección de los mismos.

8. Respecto del artículo 8°, contenido de la historia clínica, debería ampliarse a que no solo se trata de datos clínicos sino de información de salud pública de la persona, por ejemplo, de los entornos donde habita o trabaja, de los riesgos detectados para la vigilancia en salud a lo que está expuesta.
9. El derecho a obtener copia de la historia clínica, al que se refiere el artículo 9°, se encuentra consagrado en la Ley 1751 de 2015, estatutaria en salud. En cuanto a los tiempos de respuesta para el suministro de copias y el costo que demanden, es oportuno tener en cuenta lo regulado en la Ley 1755 del 2015, estatutaria del derecho de petición.

10. En relación con el artículo 11°, en consonancia con lo comentado del artículo 4°, el Ministerio de Salud y Protección Social definirá los criterios para exigir la historia clínica electrónica a los prestadores de servicios de salud como criterio de habilitación de servicios de salud.

11. En cuanto a los reportes obligatorios de salud pública, de que trata el artículo 12 de la iniciativa, se debe establecer que la información de salud pública (caracterización poblacional, actividades de promoción y prevención, de vigilancia en salud pública, dinámica poblacional registrada en estadísticas vitales, registros administrativos y financieros, investigación sanitaria) se integre a la interoperabilidad de la historia clínica, de forma que contribuya al mantenimiento de la salud y gestión de la enfermedad y los riesgos en salud de los individuos.

12. Sobre el artículo 13, relativo a pago de medicamentos, procedimientos y otros servicios, cabe indicar que dicha disposición desconoce las funciones realizadas por la ADRES y el aseguramiento, en el entendido que el acceso a los servicios y tecnologías se realiza a través de aquellos financiados a través de la UPC y que se giran de manera *ex ante* a la EPS y aquellos financiados a través de la ADRES o las entidades territoriales que se reconocen con posterioridad a su prestación. De acuerdo con lo anterior, para el caso de las tecnologías financiadas por la UPC no se requiere la verificación de la Historia Clínica Electrónica y para las no financiadas con estos recursos este Ministerio desarrolló la herramienta de prescripción MIPRES en donde se diligencia toda la información necesaria para la verificación, control y pago. En ese sentido, tal y como se encuentra estructurado el precepto se sugiere eliminarlo.

13. En torno al artículo 14, prohibición de divulgar datos, la expresión "profesionales de la salud", aplica tanto para el sector público como para el privado, por tanto, la expresión "y servidores públicos" sobraría como está redactado el texto.

Ahora bien, la disposición no señala si lo que califica como "falta gravísima" es de orden disciplinario, ético, laboral o conducta sancionable por violación de los deberes que impone la Ley Estatutaria 1581 de 2012.

Cabe aclarar que frente a los servidores públicos la reciente Ley 1952 de 2019, mediante la cual se expidió el Código General Disciplinario tiene un campo de acción y aplicación amplio que permite sancionar al servidor público no solo por revelar la clave, contraseña o dato personal de la historia, sino que permitiría sancionar otras

conductas que se deriven del uso o manejo indebido de la historia clínica electrónica, en el evento en que el proyecto se consolidara como ley.

En efecto, el artículo 26 del Código General Disciplinario al definir que es sanción disciplinaria, indica que es aquella que se origina por:

[...] la incursión en cualquiera de las conductas previstas en este código que conlleven incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley.

Y por su parte el artículo 38 del citado código, al enumerar los deberes de todo servidor público, señala:

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de derechos humanos y derecho internacional humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos, de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.

Por tal razón, se sugiere eliminar la expresión "y para los servidores públicos".

De otro lado, como quiera que el proyecto crea la "Historia Clínica Electrónica Única" cuyo contenido corresponde al manejo de datos sensibles, es claro que a todos los destinatarios de la ley le son aplicables las disposiciones de la Ley Estatutaria 1581 de 2012; en particular, lo concerniente con los deberes así como las sanciones y procedimiento para su aplicación; por tanto, la conducta que se pretende prohibir en el artículo 14 del proyecto, está contenida en forma general en el capítulo de deberes de la Ley Estatutaria, concretamente en el artículo 17 que impone como deber a los responsables del tratamiento lo siguiente:

d) Conservar la información bajo las condiciones de seguridad necesarias para impedir su adulteración, pérdida, consulta, uso o acceso no autorizado o fraudulento.

A su vez, el artículo 24 de la Ley Estatutaria establece los criterios para graduar las sanciones por infracciones como la señalada en el literal d); en ese orden de ideas, el contenido del artículo 14 del proyecto está regulado de forma más amplia en la

citada norma, con lo cual bien podría eliminarse el artículo completo y remitir el tema al régimen de sanciones de la referida Ley 1581 de 2012.

14. En torno al artículo 15 de seguridad cibernética y hábeas data, se deben incluir otras leyes que son importantes para el desarrollo de la interoperabilidad de la historia clínica, como por ejemplo, la Ley 527 de 1999.

En estos términos se da alcance al concepto emitido. Frente al contenido del proyecto de ley, teniendo en cuenta los comentarios expresados con el fin de fortalecer la iniciativa, este Ministerio comparte que continúe su curso en el Congreso de la República ya que se trata de una herramienta necesaria para el Sector Salud.

Atentamente,


JUAN PABLO URIBE RESTREPO
Ministro de Salud y Protección Social

Aprobó:
Viceministro de Salud Pública y Prestación de Servicios
Viceministra de Protección Social
Directora Jurídica



Comisión Séptima Constitucional Permanente |

LA COMISION SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA. - Bogotá D.C., a los diez (10) días del mes de junio del año dos mil diecinueve (2019) - En la presente fecha se autoriza la publicación en Gaceta del Congreso de la República, las siguientes Consideraciones.

CONCEPTO: MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL.
REFRENDADO POR: DOCTOR JUAN PABLO URIBE RESTREPO-MINISTRO.
AL PROYECTO DE LEY No. 233/2019 Senado
TÍTULO DEL PROYECTO: "POR MEDIO DEL CUAL SE RACIONALIZAN TRÁMITES EN EL SECTOR SALUD, A TRAVÉS DE LA CREACIÓN DE LA HISTORIA CLÍNICA ELECTRÓNICA ÚNICA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

NÚMERO DE FOLIOS: NUEVE (09) FOLIOS
RECIBIDO EN LA SECRETARÍA DE LA COMISIÓN SÉPTIMA DEL SENADO
DÍA: LUNES DIEZ (10) DE JUNIO DE 2019
HORA: 9:35 A.M.

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

El Secretario,


JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA
Secretario Comisión Séptima

CONTENIDO

Gaceta número 506 - Lunes, 10 de junio de 2019
SENADO DE LA REPÚBLICA
PONENCIAS

	Págs.
Ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 274 de 2019 Senado, 282 de 2018, Cámara, por medio de la cual se declara patrimonio cultural de la Nación el Festival de las Colonias, Encuentro de Tres Culturas en el municipio de Puerto Inírida, departamento del Guainía y se dictan otras disposiciones.	1
Informe de ponencia para segundo debate "en segunda vuelta", texto definitivo aprobado por la Comisión Primera y texto aprobado por la Comisión Primera al Proyecto de Acto legislativo número 30 de 2018 Senado, 072 De 2018 Cámara, por medio del cual se adiciona un inciso y un párrafo al numeral 17 del artículo 150 de la Constitución Política.	4
Informe de ponencia para segundo debate, pliego de modificaciones, texto propuesto y texto aprobado por la Comisión Primera al Proyecto de Ley Estatutaria número 213 de 2018 Senado, 091 de 2018 Cámara, por medio de la cual se crea el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (Redam) y se dictan otras disposiciones.....	12
Informe de ponencia para segundo debate y texto aprobado por las Comisiones Primeras del honorable Senado de la República y de la honorable Cámara de Representantes del Proyecto de ley número 193 de 2018 Senado, por medio del cual se modifica el párrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005.....	22
CONCEPTOS JURÍDICOS	
Concepto jurídico Superintendencia Nacional de Salud al Proyecto de ley número 221 de 2018 Senado, por medio de la cual se fomenta, se protege y se incentiva la lactancia materna y las prácticas óptimas de alimentación infantil Ley Gloria Ochoa Parra, y se dictan otras disposiciones.....	25
Concepto jurídico Ministerio de Salud y Protección Social al Proyecto de ley número 233 de 2019 Senado, por medio del cual se racionalizan trámites en el sector salud, a través de la creación de la Historia Clínica Electrónica y se dictan otras disposiciones.....	26