

REPUBLICA DE COLOMBIA



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

AÑO V - Nº 364

Santa Fe de Bogotá, D. C., jueves 5 de septiembre de 1996

EDICION DE 8 PAGINAS

DIRECTORES:

PEDRO PUMAREJO VEGA
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

DIEGO VIVAS TAFUR
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

CAMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 270 DE 1996 SENADO, 328 DE 1996 CAMARA

por medio de la cual se aprueba la Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como hábitat de aves acuáticas, suscrita en Ramsar el 2 febrero de 1971.

Honorables Representantes:

En cumplimiento de la honrosa designación por parte de la Presidencia de la Comisión Segunda de la honorable Cámara de representantes, procedo a rendir ponencia para primer debate, del Proyecto de ley referenciado.

1. Introducción

Teniendo en cuenta que la crisis ambiental avanza a pasos agigantados y cuyos síntomas con sus efectos no se han hecho esperar, como la contaminación del aire y las aguas, la desaparición de especies animales, vegetales y microorganismos, la destrucción de los bosques y la desertización, la erosión y deterioro creciente de los suelos, la contaminación y el agotamiento de las fuentes de agua potable, la amenaza a la vida en los océanos, la destrucción en la capa de ozono y el envenenamiento del aire en las megápolis del mundo, la lluvia ácida que quema bosques y esteriliza tierras, la acumulación de desechos tóxicos y basuras que amenazan con sepultarnos, en fin, una interminable lista de fenómenos tangibles y demostrados, se observa cómo conducimos al planeta y a la vida en una carrera acelerada hacia el abismo, con los ojos abiertos.

Los recursos naturales con los que cuenta el país, son sus recursos estratégicos. A pesar de los grandes avances realizados en el campo de la investigación ambiental, pueden determinar hoy día con certeza los múltiples beneficios, servicios y funciones que prestan los variados y particulares ecosistemas neotropicales. Por el contrario, es claro para la comunidad internacional la necesidad de preservar los bienes naturales, garantizando el desarrollo sostenible de los mismos.

Colombia vive una triste paradoja. Ocupamos menos del 1% de la superficie emergida de la tierra, pero privilegiadamente poseemos el 10% de todas las especies animales y vegetales del globo, en virtud de todas las especies animales y vegetales del globo, en virtud de nuestra variedad de climas y condiciones geográficas. La riqueza de nuestra variedad de climas y condiciones geográficas. La riqueza hídrica nacional es tal vez una de las más

grandes del mundo. La contraparte de ellos es que Colombia es uno de los países del mundo que con mayor rapidez destruye su medio natural.

La Convención que se pone a consideración, relativa a los humedales de importancia internacional, sería un elemento esencial dentro de las políticas adoptadas por Colombia en el Plan Nacional de Desarrollo Ambiental para el impulso de una gestión ambiental sostenible. Esto incluye la valorización integral, el cuidado, uso y gestión de nuestros sistemas hídricos y la preservación de ecosistemas estratégicos que, como los humedales, se caracterizan por estar seriamente amenazados.

Los humedales, son uno de los ecosistemas más productivos del mundo. Dos tercios de la pesca mundial dependen de su buen estado. Mantienen el nivel freático, elemento indispensable para el buen funcionamiento de la agricultura, la producción de madera, el almacenamiento de aguas, la regulación de inundaciones y la reducción de riesgos naturales. Estabilizan también, las fajas costeras, purifican las aguas para el consumo y protegen los torrentes litorales. De igual manera, constituyen un elemento esencial para la supervivencia de numerosas especies de fauna y flora, muchas de las cuales están en peligro de extinción.

Los manglares, especie que habita en los humedales, son vitales para la biodiversidad por ser áreas de protección para los primeros estados de vida de los recursos hidrobiológicos; los humedales y manglares aportan nutrientes al medio marino que constituyen la base de productividad primaria fundamental en la cadena alimenticia del océano; son básicos para las corrientes y las olas que golpean las costas; cumplen una función filtradora de las cargas orgánicas provenientes de fuentes terrestres, que en la ausencia de este recurso causaría graves perjuicios sobre la vida marina.

2. Definición de términos

Humedales: Son las extensiones de aguas, sean éstas de régimen natural o artificiales, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas.

Los humedales se pueden clasificar en:

1. Humedales de aguas saladas

a) **Marinos.** Comprenden los arrecifes coralinos, praderas marinas y aguas someras permanentes provistas de vegetación. Se incluyen bahías y estrechos marinos.

b) *Estuarinos*. Son cuerpos de agua en los cuales el agua de mar es diluida por agua dulce que proviene del drenaje terrestre.

c) *Lagunares*. Lagunas salobres o lagunas con conexiones estrechas al mar, lagos salados, planicies o pantanos, permanentes o temporales, solobres, salinos o alcalinos.

2. Humedales de agua dulce

a) *Ribereños*. Ríos y arroyos permanentes o temporales, cascadas y deltas interiores, llanuras ribereñas de inundación, incluyendo planicies de ríos, cuencas hidrográficas inundadas y praderas de inundación estacional. El curso de un río abarca desde donde nace hasta donde muere.

b) *Lacustres*. Son lagos de agua dulce permanentes o estacionales, más las orillas sujetas a inundaciones estacionales, y estanques de agua dulce permanentes.

c) *Palustres*. Pantanos y ciénagas de agua dulce permanentes con vegetación emergente. Estos ecosistemas comprenden la zona de lámina de agua más la zona de inundación en la época de máxima lluvia.

2. Humedales artificiales

Son los embalses o represas artificiales para el almacenamiento, regulación y control del agua, o con fines de producción de energía eléctrica. En Colombia los diversos tipos de humedales se pueden zonificar a través del gradiente altitudinal, en regiones geográficas según sus características, así:

a) *Altoandina o de páramo*. Pantanos e innumerables lagunas;

b) *Andina*. Lagos y embalses;

c) *Tierras bajas*. Lagos, ciénagas, pantanos y madre viejas.

d) *Costas*. Estuarios, manglares, corales de aguas someras, praderas marinas.

3. La Convención

3.1. Aspectos generales

Esta convención es un tratado intergubernamental marco para la cooperación internacional en lo que se refiere a la conservación de humedales. En la actualidad 90 países, entre ellos Argentina, Brasil, Bolivia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela, pertenecientes a la comunidad latinoamericana, son miembros de este convenio. El gran ausente es Colombia.

3.2. Humedales

Son las extensiones de marismas, pantanos y tuberías o superficies cubiertas de aguas, sean estas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corriente, dulce, salobres, incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no excede de seis metros.

3.3. Razones

- Por considerar las funciones ecológicas de los humedales, como reguladores de los regímenes y como hábitat de fauna y flora; por constituir un recurso de gran valor económico, cultural, científico y recreativo; cuya pérdida sería irreparable.

- Se desea impedir las progresivas intrusiones y pérdidas de humedales y de su fauna y flora mediante la armonización de políticas nacionales con una acción internacional coordinada.

- Las aves acuáticas son las que dependen ecológicamente de los humedales. Teniendo en cuenta que ellas en sus migraciones pueden atravesar las fronteras, deben ser consideradas como un recurso internacional.

3.4. Obligaciones derivadas de la Convención

Al adherir a la Convención cada parte contratante se obliga a:

1. Designar al menos un humedal para ser incluido en la lista de humedales de importancia internacional.

2. Elaborar y aplicar planes tendientes a la conservación de los humedales incluidos en la lista, garantizando el uso sostenible del ecosistema.

3. La creación de reservas naturales en humedal inscrito compensado, en la medida de lo posible, la pérdida de éste creando nuevas reservas para aves acuáticas y de tomar medidas para su custodia.

4. Realizar consultas mutuas entre Estados cuando compartan algún ecosistema.

Las partes contratantes podrán, por motivos urgentes de interés nacional, retirar de la lista o reducir los límites del humedal incluido en ella debiendo ser compensado en la misma región o en otro lugar. Se informará sobre las modificaciones de la delimitación del humedal lo más pronto posible.

Se fomentarán, por parte de cada Estado contratante las investigaciones y el intercambio de datos, relativos a los humedales, su flora y su fauna, se esforzarán por aumentar las poblaciones de aves acuáticas y se fomentará la capacitación de personal para el estudio, la gestión y la custodia de los humedales.

La inclusión de un humedal en la lista se realizará sin perjuicio de los derechos exclusivos de soberanía de la parte contratante en cuyo territorio se encuentra dicho humedal.

3.5. Condiciones para ingresar como parte de la Convención

Todo miembro de la Organización de las Naciones Unidas, o de una de sus Agencias Especializadas de Energía Atómica, o parte de los Estatutos de la Corte Internacional de Justicia, puede ser parte contratante en esta Convención mediante:

a) La firma sin reserva de la ratificación;

b) La firma bajo reserva de la ratificación;

c) La adhesión.

4. Razones para ratificar la Convención

Además de los soportes técnicos ofrecidos por la Convención y su Secretaría Técnica, mencionados anteriormente, es indispensable considerar los siguientes aspectos:

1. Colombia, ha adquirido ya serios compromisos en la protección de ecosistemas específicos en la medida en que se ha adscrito como parte de otros convenios de importancia internacional. Por tanto, adherirse a la Convención acrecienta el número de instrumentos nacionales como supranacionales por medio de los cuales el país puede ejercer control sobre la propiedad, administración y gestión de sus recursos naturales.

2. Colombia carece de herramientas técnicas suficientes que le permitan hacer una evaluación objetiva de sus humedales. El equipo de expertos técnicos adscritos a la Convención, hace posible que el equipo de especialistas idóneos con que cuenta el país tenga acceso a bases de datos, logre intercambiar experiencias con otros países: ello con el objeto de garantizar la protección y conservación de los humedales nacionales, su desarrollo y gestión sostenible de acuerdo a las políticas, programas y planes nacionales.

3. La designación de tan sólo un humedal, para ser incluido en la Lista de Humedales de Importancia Internacional, acarrea responsabilidades que el Estado colombiano estaría en capacidad de cumplir, en virtud de las disposiciones legales vigentes relativas a la protección de zonas específicas.

4. Ramsar está hoy día ratificada por 93 partes contratantes. En el contexto suramericano, Colombia junto con Guyana son los ausentes de la Convención. El seminario sobre humedales del Caribe, celebrado en 1993, identifica a Colombia en los primeros cinco lugares en las siguientes categorías:

a) Variedad de tipos de zonas húmedas dentro de los países de Costa Caribe;

b) Zonas húmedas del Caribe de manglares;

c) Zonas húmedas con áreas de lagunas de agua dulce.

Las conclusiones de este seminario, en el que participaron expertos tanto de países desarrollados como en vías de desarrollo arroja un análisis del porcentaje de hábitat húmedos susceptibles a ser incluidos dentro de la Lista de Humedales de Importancia Internacional en la región caribeña, de donde a Colombia corresponde un 35%.

Considerando lo anterior, al adherirse Colombia a la Convención estaría incluyendo tan sólo una mínima fracción de sus humedales de gran relevancia regional y global en la Lista de Humedales de Importancia Internacional. De ahí

que, ratificar la Convención abre la puerta para la protección, identificación, investigación y gestión nacional e internacional de un ecosistema específico, tal como son los humedales.

Con el fin de hacer efectivos los términos de la Convención Ramsar; la Cámara de Representantes de la República de Colombia al aprobar el Proyecto de ley número 328 de 1996, por medio de la cual el Gobierno de Colombia se adhiere a la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional, especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas, Ramsar, suscrito en Irán 1971, designa como Humedal de Importancia Internacional a la Ciénaga Grande del Magdalena y la adyacente Isla de Salamanca. Ello en virtud de la gran representatividad de comunidades ícticas que habitan en la zona, la gran afluencia de aves migratorias, la privilegiada posición geográfica de dicho ecosistema considerado como importante corredor biológico y su alto valor en biodiversidad, además de la estrecha relación que existe entre la Ciénaga y la Sierra Nevada de Santa Marta.

Existen ya, serios análisis e investigaciones sobre esta zona que han permitido gestionar planes de recuperación, conservación y manejo sostenible de la Ciénaga. Al declarar a la Ciénaga como humedal de importancia internacional, automáticamente logramos el apoyo de la comunidad internacional para la conservación y manejo sostenible de esta área específica.

5. Soporte institucional

El Ministerio del Medio Ambiente, en desarrollo de las facultades que le otorga la Ley 99 de 1993, ha establecido ya principios generales para la protección de estos ecosistemas. La política Nacional ambiental, a través del Programa Mejor Agua, plantea entre sus objetivos cuatro componentes fundamentales: Identificación, protección, recuperación de los humedales presentes en el país y el ordenamiento y planes de manejo ambiental para las cuencas hidrográficas. El Programa de Protección de Ecosistemas Estratégicos está dirigido hacia la investigación interdisciplinaria para el uso integral de los recursos naturales en los humedales, combinando sistemas productivos y extractivos adecuadamente sincronizados con los ciclos naturales; y el plan de ordenamiento preventivo para la ocupación de las áreas de humedales.

En este sentido, el Ministerio del Medio Ambiente, con el fin de garantizar la sostenibilidad de los ecosistemas de humedad y a través de la Dirección Forestal y de Vida Silvestre, trabaja en la formulación de lineamientos de política para éstos en el marco de la conservación, restauración y la concientización ciudadana que contemplan:

- Dictar normas para la protección de humedales que prohíban actividades tales como el relleno, drenaje, desecamiento, contaminación y urbanización en estos ambientes;
- Dictar regulaciones tendientes a controlar y reducir la contaminación en estos ecosistemas;
- Dar los lineamientos para el cobro de tasas retributivas, en lo referente al uso y aprovechamiento de los recursos naturales, al igual que las infracciones que contra ellos se cometan;
- Planear proyectos de conservación, recuperación y uso sostenible de los humedales de agua dulce y salada;
- Realizar el ordenamiento del plan de manejo ambiental de las cuencas hidrográficas;
- Generar los lineamientos para el ordenamiento territorial en estas áreas;
- Formular planes para el aprovechamiento múltiple de los humedales artificiales;
- Realizar el diagnóstico y caracterización de los humedales de agua salada y agua dulce;
- Proteger el manglar en los humedales de agua salada;
- Reglamentar el uso de los recursos naturales y de la tierra y el agua en estas áreas.

Además de lo anterior el Ministerio del Medio Ambiente, solicitará a las Corporaciones Autónomas Regionales y las Corporaciones de Desarrollo sostenible en cuya jurisdicción se entran ecosistemas de humedal, que de

acuerdo con la oferta ambiental de estos ecosistemas; a las necesidades de las comunidades que en estos habitan y a otros factores, tales como la propiedad de la tierra, se realice, para la consideración del Ministerio del Medio Ambiente, un ordenamiento de las áreas de humedales, en su jurisdicción, para que sean declarados posteriormente y cuando sea conveniente bajo una de las siguientes categorías de manejo especial:

1. Área del Sistema de Parques Nacionales.
2. Áreas de Manejo Especial (Distrito de Manejo Integrado de los Recursos Naturales).
3. Áreas de Manejo Especial (Cuencas Hidrográficas).
4. Territorio Fáunico.
5. Zona Protectora.
6. Zona Productora - Protectora.

Y otras que surgieren por medio de nueva Legislación.

En consideración de lo expuesto anteriormente, la ley especificará que:

- a) El Ministerio del Medio Ambiente, es quien determinará en desarrollo de sus facultades técnicas y legales aquellos humedales que sean susceptibles de incluirse en la lista de humedales de importancia internacional;
- b) El Ministerio del Medio Ambiente dictará, de acuerdo con lo establecido en la Ley 99 de 1993 la política de conservación, aprovechamiento, gestión y ordenación sostenible de los humedales nacionales;
- c) El Ministerio del Medio Ambiente, en conjunto con las Autoridades Nacionales competentes de los países vecinos y de acuerdo a lo establecido por la Ley 99 de 1993 determinará los planes de conservación, manejo y gestión de los humedales compartidos;
- d) Se designa a la Ciénaga Grande de Santa Marta y la Isla de Salamanca como Humedal de Importancia Internacional, por medio del cual Colombia se adhiere a la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional e incluye al mencionado humedal en la lista de Humedales de Importancia Internacional.

6. Constitucionalidad y Legalidad

Nuestra Carta Constitucional plasmó como Principio Fundamental, la protección al medio ambiente, a través de los artículos 8, 79, 80, 81, 82 y 226. A su vez, la Ley 99 de 1993, en su artículo 5º, parágrafo 24, le atribuye al Ministerio del Medio Ambiente la regulación de las condiciones de conservación y manejo de ciénagas, lagos, lagunas y demás ecosistemas hídricos continentales. Además el Ministerio del Medio Ambiente, tiene la función de promover las relaciones con otros países en asuntos ambientales y la cooperación multilateral para la protección de recursos naturales, además de representar al Gobierno Nacional en la ejecución de Tratos y Convenciones Internacionales sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales Renovables.

Siguiendo con los postulados consagrados en la Constitución Nacional, se constituyen en deberes del Estado, el velar por el control al deterioro ambiental, la reparación de los daños causados al medio ambiente, la salvaguardia de la diversidad e integridad del ambiente.

El Ministerio del Medio Ambiente en desarrollo de sus facultades emanadas de los numerales 2 y 24 de la Ley 99 de 1993 expidió la Resolución número 1602 del 21 de diciembre de 1995 por medio de la cual se dictan medidas para garantizar la sostenibilidad de los manglares en Colombia. La adhesión a esta Convención sería una herramienta más que útil para el acertado desarrollo de la Constitución, la Ley 99 y los compromisos medioambientales que ha adquirido el país.

Honorables Representantes de la Comisión Segunda. Con fundamento en las argumentaciones técnicas, biológicas, constitucionales y legales ya expuestas, considero útil para Colombia la adhesión a la Convención relativa a los humedales de importancia internacional especialmente como hábitat de aves acuáticas, suscrito en Ramsar el 02 de febrero de 1971.

La adhesión no limita las determinaciones soberanas de Colombia sobre los ecosistemas denominados Humedales, pues está claro, que al aprobar el

ingreso de Colombia a este Tratado Macro Intergubernamental, se respetan las decisiones libres del país sobre el cambio y delimitación de los humedales cuando por conveniencia pública haya necesidad de hacerlo.

Cordialmente,

Juan José Silva Haad,
Representante a la Cámara
Departamento del Amazonas.

LAGUNAS NATURALES MAS GRANDES EN COLOMBIA

Nº	NOMBRE	MUNICIPIO	DEPARTAMENTO	AREA	VOL.
1	Tota	Aquitania	Boyacá	6000	2000
2	Cocha	El Encanto	Nariño	4240	1554
3	Soso	Buga	Valle	1410	145
4	Fúquene	Fúquene	Cundinamarca	680	90
5	Mapiripana	Puerto Inírida	Guainía	550	58
6	Rayado	Puerto Inírida	Guainía	550	52
7	Culebra	Solano	Caquetá	550	47
8	Del Trueno	Payán	Nariño	400	30
9	Nereté	San José	Nariño	225	29
10	La Paya	Puerto Leguízamo	Putumayo	225	29
11	Cumbal	Cumbal	Nariño	211	27
12	Tairaira	Mitú	Vaupés	1000	27
13	Novegal P.	S. J. Guaviare	Guaviare	400	26
14	Macasabe	Puerto Inírida	Guainía	400	26
15	Cumaral	Puerto Inírida	Guainía	400	26
16	Arrecifal	Puerto Inírida	Guainía	400	26
17	Carimagua	Puerto Gaitán	Meta	200	25
18	San Rafael	La Plata	Huila	175	21
19	Tabla	San Rafael	Antioquia	175	21
20	La Rompida	Pulnabes	Vichada	840	20
21	Chuquial del Centro	Trapezio Amazónico	Amazonas		
TOTAL				19031	4279

EMBALSES ARTIFICIALES MAS GRANDES DE COLOMBIA

Nº	NOMBRE	MUNICIPIO	DEPARTAMENTO	AREA	CAPC. TOTAL	CAPC. TOTAL
1	Betania	Yaguará	Huila	6400	1235	1169
2	Peñol	El Peñol	Antioquia	6400	1235	1169
3	Prado	Prado	Tolima	2185	1100	528
4	Salvajina	Buenos Aires	Cauca	2200	908	753
5	Chivor	Santa María	Boyacá	1200	758	634
6	Tomíné	Sesquilé	Cundinamarca	3778	690	690
7	Calima	Calima	Valle	1000	581	437
8	Cuajaro	Repelón	Atlántico	16400	400	230
9	Jaguas	Alejandro	Antioquia	3100	208	170
10	Chuzá	Fómeque	Cundinamarca	537	220	202
11	Miraflores	Carolina	Antioquia	815	144	136
12	Neusa	Tausa	Cundinamarca	955	102	102
13	Arroyo Grande	María La Baja	Bolívar	1240	98	98
14	Arroyo Matuya	María La Baja	Bolívar	1400	96	96
15	Sisga	Tocancipá	Cundinamarca	680	96	96
16	Playas	San Rafael	Antioquia	3200	85	85
17	Punchina	San Carlos	Antioquia	360	68	52
18	Muña	Sibaté	Cundinamarca	730	42	41
19	Troneras	Carolina	Antioquia	465	41	29
20	San Silvestre	Barrancabermeja	Santander	250	36	36
TOTAL				46495	8684	6626

CIENAGAS MAS GRANDES DE COLOMBIA

Nº	NOMBRE	MUNICIPIO	DEPARTAMENTO	VOLUMEN
1	Grande Santa Marta	Pueblo Viejo	Magdalena	2232
2	Zapatosa	El Banco	Magdalena	1071
		Chiriguana	Cesar	
3	Pajalar	Sitio Nuevo	Magdalena	564
4	Zárate	Plato	Magdalena	450
5	Chilloa	El Banco	Magdalena	284
6	Ayapel	Ayapel	Córdoba	270
7	Machado	San Benito Abad	Sucre	251
8	Guaimaral	Mompós	Bolívar	230
9	Grande de Lórica	Lórica	Córdoba	192
10	Malibú	Plato	Magdalena	188
11	Sapayán Martinete	Pedraza	Magdalena	135
12	Rincón de Morenero	Pinillos	Bolívar	130
13	San Nicolás	Mompós	Bolívar	130
14	Ceiba y Cuba	Pinillos	Bolívar	128
15	Cerros de San Ant.	Cerro San Antonio	Magdalena	125
16	Zarzal	Soplaviento	Bolívar	121
17	Guacamayo	Mompós	Bolívar	121
18	Tortuga y Limón	Mompós	Bolívar	110
19	María La Baja	María La Baja	Bolívar	98
20	Morrocoyal	Barranco de Loba	Bolívar	98
TOTAL				6922

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE Y PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 02 DE 1995, SENADO Y 240 DE 1995 CAMARA

por la cual se modifican algunas normas del Título XI del Libro II del Decreto-ley 100 de 1980 (Código Penal), relativo a los delitos contra la libertad y el pudor sexual, se deroga un artículo del Código Penal, y se adiciona el artículo 417 del Decreto 2700 de 1991 (Código de Procedimiento Penal).

Señor Presidente,

Señores Miembros

Comisión Primera Constitucional Permanente

En los términos del presente escrito procedemos a rendir ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 02 de 1995, Senado y 240 de 1995, Cámara.

Teniendo en cuenta que el proyecto de ley, materia de estudio, recogió en torno a él dos iniciativas legislativas las cuales en su oportunidad fueron acumuladas, además de haber sido objeto de modificaciones en el trámite correspondiente al honorable Senado, consideramos conveniente hacer un recuento del trámite legislativo que hizo la Cámara alta, en cuanto a formulismos reglamentarios, como las consideraciones presentadas al introducirse modificaciones al proyecto original, acumulado. Posteriormente, consideraremos el alcance de esta propuesta legislativa para adentrarnos al debate de tan polemizada materia de los delitos que atentan contra la libertad y el pudor sexuales, ya que ha sido objeto de otros proyectos de ley, los cuales han sido debatidos por esta célula congresional, con adversarios y férreos defensores.

1. Trámite del Proyecto ante el Senado de la República

El 20 de julio de 1995 fue presentado el Proyecto 02 de 1995 "por medio del cual se modifican algunas normas del Título XI del Libro II del Decreto-ley 100 de 1980, relativo a los delitos contra la libertad y el pudor sexuales, se deroga un artículo del Código Penal, y se adiciona el artículo 417 del Decreto 2700 de 1991 (Código de Procedimiento Penal)". Esta iniciativa fue presentada por el honorable Senador Juan Martín Caicedo Ferrer.

Ese mismo día fue repartido a la Comisión Primera del Senado.

· **El 27 de julio de 1995** la presidencia de la Comisión Primera permanente, y con el fin de que se elabore la ponencia para el primer debate, reparte el proyecto a la honorable Senadora Claudia Blum de Barberi.

· Al proyecto 02 de 1995 le fueron acumulados los proyectos 35 y 70 de 1995 de los honorables Senadores Armando Pomarico y José Guerra de la Espriella, respectivamente.

· Los tres proyectos acumulados incrementan las penas de las normas del Título XI del Libro II del Decreto-ley 100 de 1980 y por considerar la ponente, -Senado- que las penas propuestas en el proyecto de Ley 02 de 1995 son una respuesta proporcional al impacto social y al perjuicio individual que este tipo de conductas han generado, ha acumulado los proyectos 35 y 70 de 1995 en torno a aquella iniciativa.

· El proyecto de ley fue considerado y aprobado en la Comisión Primera Permanente del Senado los días 4, 12, 18, 24 y 25 de octubre y 23 de noviembre de 1995 (actas 20, 21, 22, 23 y 26).

· Como la Comisión quiso que este proyecto tuviera segundo debate, la presidencia designó a la honorable Senadora Claudia Blum de Barberi para rendir ponencia para segundo debate (relación Acta 26).

· En la sesión plenaria del 14 de diciembre de 1995 fue aprobado el proyecto de ley 02 de 1995, Senado.

· Con el fin de que el proyecto siga su curso legal y reglamentario en la Cámara de Representantes el presidente del honorable Senado hace traslado de él el día 15 de diciembre de 1995.

· El día 29 de febrero de 1996 fue recibido por la Comisión Primera Permanente de la Cámara de Representantes, el proyecto 02 de 1995, Senado y 240 de 1995, Cámara.

· El 14 de agosto de 1996 hemos sido notificados de la designación que nos hizo el presidente de la Comisión Primera Permanente de la honorable Cámara, como ponentes, y para tal efecto se nos hizo entrega de la copia del correspondiente expediente.

2. Razones que Determinaron Algunas Supresiones al Texto Original del Proyecto -Acumulado

· El proyecto 02 de 1995 hacía un incremento tanto al mínimo como al máximo de las penas asignadas por el actual Código Penal a los delitos del

acceso carnal mediante engaño (artículo 301 del C.P.) y acto sexual mediante engaño (artículo 302 del C.P.). Frente a esta propuesta hubo pronunciamiento negativo por parte de la ponente del Senado, quien en sus informes manifiesta:

“... Se considera que en virtud del medio en que se desenvuelve y educa hoy en día la juventud colombiana, no es necesario introducir modificaciones a las penas previstas para ellos, pues en la sociedad post-moderna, altamente permisiva, en donde la sexualidad dejó de ser tabú, se impone un nuevo modo de pensar y sentir las cosas que remotamente harían pronosticar un incremento en la ocurrencia de tales tipos penales.

Consecuente con lo anterior, estas conductas punitivas no se incluirían dentro del listado de delitos que no admiten el beneficio de la libertad provisional a que se refiere el artículo 417 del C.P.C. en concordancia con el artículo 415 del mismo estatuto, así como tampoco quedarían incluidas en el rango de aquellos delitos cuya medida de aseguramiento es la detención preventiva...”.

Para sustentar su posición, la honorable Senadora ponente, cita un estudio de la Universidad de los Andes en el que se expresa: en el período comprendido entre los años de 1981 y 1993 la participación porcentual de los delitos previstos en los artículos 301 y 302 del C.P. sobre el total de los principales delitos contra la libertad y el pudor sexual, ha ido disminuyendo notablemente. El primero pasó en Colombia del 17,3% en 1983 al 2,7% en 1993. El segundo pasó del 11,8% en 1981 al 1,5% en 1993.

El proyecto de ley 70 de 1995, Senado, el cual fue una de las iniciativas acumuladas al proyecto de ley 02 de 1995, Senado, consideraba la propuesta de incluir una sanción social mediante la publicación de fotografías de la persona condenada, en virtud de una sentencia en firme.

Sobre este particular, siguiendo las modernas tendencias del derecho constitucional y, en especial, las relativas a la protección de los derechos fundamentales de la persona humana, la mayoría de los integrantes de la Comisión Primera del honorable Senado se apartó de ella, pues consideró que constituye un retroceso en el proceso de humanización y civilización del sistema punitivo.

3. Cuadro Comparativo entre los Mínimos y Máximos de las Penas Consideradas para los Delitos del Título XI del Libro II del Código Penal (Delitos Contra la Libertad y el Pudor Sexuales) y Penas Asignadas en el Texto Definitivo Aprobado en el Senado

Penas actuales (Código Penal)	Propuesta del proyecto (Texto Definitivo, Senado)
- Artículo 298. Acceso carnal violento. 2 a 8 años de prisión.	4 a 10 años de prisión
- Artículo 299. Acto Sexual Violento. 1 a 3 años de prisión.	2 a 4 años de prisión
- Artículo 300. Acto sexual en persona puesta en incapacidad de resistir. 2 a 8 años de prisión. Si se ejecuta acto sexual diverso del acceso carnal, la pena será de 1 a 3 años de prisión.	4 a 10 años de prisión. de 2 a 4 años.
- Artículo 303. Acceso carnal abusivo con menor de catorce años. 1 a 6 años de prisión.	4 a 10 años de prisión.
- Artículo 304. Acceso carnal abusivo con incapaz de resistir 2 a 6 años de prisión.	4 a 10 años de prisión. Si no realizare el acceso sino actos sexuales diversos de él, la pena será de dos a cuatro años de prisión.
Artículo 305. Corrupción. 1 a 4 años de prisión.	2 a 5 años de prisión.

Artículo 307. Extinción de la acción penal por matrimonio.
 "Si cualquiera de los autores o partícipes de los delitos descritos en los capítulos anteriores contrajere matrimonio válido con el sujeto pasivo, se extinguirá la acción penal para todos ellos".

Artículo 308. Inducción a la prostitución.

1 a 3 años de prisión.

- Artículo 309. Constreñimiento a la prostitución.

2 a 7 años de prisión.

- Artículo 311. Trata de mujeres y de menores.

2 a 6 años de prisión y multa de 10 a 100 mil pesos

Artículo 312. Estímulo a la prostitución de menores.

6 meses a 4 años de prisión.

Código de Procedimiento Penal

(Disposición actual)

Artículo 417. Prohibición de libertad provisional. No tendrán derecho a la libertad provisional con fundamento en el numeral primero del artículo 415, salvo que estén demostrados todos los requisitos para suspender condicionalmente la pena:

1) Los sindicatos contra quienes se hubiere dictado detención preventiva conforme a lo dispuesto en el numeral 6º del artículo 397 de este Código.

2) Cuando aparezca demostrado que en contra del sindicato existe más de una sentencia condenatoria por delito doloso o preterintencional.

3) Cuando se trate de homicidio o lesiones personales en accidente de tránsito y se compruebe que el sindicato se encontraba en el momento del hecho en estado de embriaguez aguda o intoxicación de acuerdo con experticio técnico, o que haya abandonado sin justa causa el lugar de la comisión del hecho.

4) En los siguientes delitos.

- Peculado por apropiación (artículo 133)

- Concusión (artículo 140)

- Cohecho propio (artículo 141)

- Enriquecimiento ilícito (artículo 148)

- Prevaricato por acción (artículo 149)

- Recepción (artículo 177)

- Fuga de presos (artículo 178)

- Favorecimiento de la fuga (artículo 179)

- Fraude procesal (artículo 182)

- Incendio (artículo 189)

- Daños en obras de defensa común (artículo 190)

- Provocación de inundación o derrumbe (artículo 191)

- Siniestro o daño de nave (artículo 193)

- Tenencia, fabricación y tráfico de sustancias u objetos peligrosos (artículo 197)

- Fabricación y tráfico de armas de fuego o municiones (artículo 201)

- Fabricación y tráfico de armas y municiones de uso privativo de las fuerzas armadas (artículo 202)

- Falsificación de moneda nacional o extranjera (artículo 207)

- Tráfico de moneda falsificada (artículo 208)

- Emisiones ilegales (artículo 209)

- Acaparamiento (artículo 229)

- Especulación (artículo 230)

- Pánico económico (artículo 232)

- Ilícita explotación comercial (artículo 233)

- Privación ilegal de libertad (artículo 272)

- Constreñimiento para delinquir (artículo 277)

- Fraudulenta internación en asilo, clínica o establecimiento similar (artículo 278)

- Tortura (artículo 279)

- Acceso carnal abusivo con menor de catorce años (artículo 303)

- Acceso carnal abusivo con incapaz de resistir (artículo 304)

- Lesiones con deformidad (artículo 333)

- Lesiones con perturbación funcional (artículo 334)

- Lesiones con perturbación psíquica (artículo 335)

- Hurto calificado (artículo 350)

- Hurto agravado (artículo 351)

- Extorsión (artículo 355)

- Los delitos contemplados en el Decreto 1730 de 1991

Se deroga

2 a 4 años prisión y multa de 50 a 500 salarios mínimos legales.

3 a 9 años de prisión y multa de 50 a 500 salarios mínimos legales.

3 a 8 años de prisión y multa de 50 a 500 salarios mínimos legales.

2 a 6 seis años de prisión y multa de 50 a 500 salarios mínimos legales.

Texto Definitivo Aprobado por el Senado

Artículo 12. (Lo adiciona).

- Acceso carnal violento (artículo 298)

- Acto sexual violento (artículo 299)

- Acto sexual en persona puesta en incapacidad de resistir (artículo 300)

- Corrupción (artículo 305)

- Inducción a la prostitución (artículo 308)

- Constreñimiento a la prostitución (artículo 309)

- Trata de mujeres y de menores (artículo 311)

- Estímulo a la prostitución (artículo 312)

4. Alcance de la Propuesta Legislativa

El autor del proyecto 02 de 1995 manifiesta en su exposición de motivos:

"... El objetivo primordial de este proyecto de ley es adecuar las penas y el tratamiento procesal de algunos de los delitos contra la libertad y el pudor sexual, de tal manera que la respuesta punitiva del Estado sea proporcional al impacto social y al perjuicio moral individual que ese tipo de conductas generan..."

Sintetizando la exposición del informe para primer debate ante el Senado, la ponente nos manifiesta: "Todas las normas jurídicas tienen un carácter provisional y cambiante, de modo que en todo momento el Derecho se debe plegar a las cambiantes circunstancias de la vida social". Y entre las consideraciones presentadas por ella ante la Comisión Primera encontramos:

"... En cuanto al incremento de las penas se debe observar una proporcionalidad frente a la política criminal del Estado y en especial frente a los topes máximos y mínimos que en la materia se contemplan para los diversos tipos penales.

Cuando se replantea la política punitiva del Estado ante el incremento de los delitos contra la libertad y el pudor sexual, no sólo se trata de postular un aumento de las penas previstas para ellos como respuesta eficaz a la distorsión en el comportamiento de unos individuos de la comunidad, sino también de estudiar, evaluar y sopesar las restricciones que tales penas imponen al derecho a la libertad..."

5. Consideraciones de la Ponencia -Cámara -

El solo incremento de mínimos y máximos de las penas en los delitos contra la libertad y el pudor sexual no es la solución definitiva al problema social y de seguridad personal que se pretende enfrentar, creer de plano y sin beneficio de inventario en una posición contraria es desconocer los comportamientos criminales, los cuales son efectos de diferentes factores.

Muchos de nosotros hemos defendido la posición de la necesidad de avanzar con políticas criminales globales, coherentes y vanguardistas; pese a ello debemos admitir que hasta el momento no se ha presentado una verdadera voluntad conjunta de quienes, por mandato constitucional, deben desarrollarla.

Motivo por el cual no podemos desconocer que en las actuales circunstancias, la coyuntura de la delincuencia organizada ha dejado de un lado la atención de conductas individuales de gran impacto y de graves consecuencias. Con razón, el Título XI del Libro II del Código Penal pide a gritos la adopción de un marco legal que encauce la acción estatal y haga valer en provecho de la sociedad, la autoridad y el poder sancionatorio del Estado.

Si bien es cierto, no podemos considerar que ésta sea la solución definitiva, lo podemos considerar como un punto de partida en la búsqueda del equilibrio entre las disposiciones penales respecto de los diferentes bienes jurídicos tutelados.

Al hacer el estudio de los incrementos punitivos del bien jurídico tutelado "Libertad y Pudor Sexual", debemos tener en cuenta que el delito básico es el Acceso Carnal Violento, el cual está sancionado actualmente entre 2 a 8 años de prisión, pretendiéndose para él un incremento: de 4 a 10 años; a su vez, éste se constituye en parámetro para incrementar las penas de las demás conductas del título XI.

Ante este estudio es muy importante tener en cuenta, en forma referencial únicamente, que el secuestro extorsivo está sancionado con pena comprendida entre 25 a 40 años de prisión, el homicidio entre 25 a 40 años de prisión, la rebelión entre 5 a 9 años de prisión, el menoscabo a la integridad territorial entre 20 a 30 años de prisión..., etc.

6. Pliego de Modificaciones

Presentamos a consideración de la honorable Comisión Primera de la Cámara, la exclusión de varios tipos penales de la lista taxativa que pretende introducir el artículo 12 del texto definitivo aprobado por el Senado, al artículo 417 del Código de Procedimiento Penal.

Delitos Excluidos

- Acceso carnal violento (artículo 298).

- Acto sexual en persona puesta en incapacidad de resistir (artículo 300).

- Acceso carnal abusivo con menor de catorce años (artículo 303).

- Acceso carnal abusivo con incapaz de resistir (artículo 304).

Fundamento de la Modificación

El objetivo al incrementar la lista de los delitos del numeral 4 del artículo 417 del C.P.P. es el que estas conductas encuentren una respuesta severa y verdaderamente retributiva en las etapas procesales previas a la condena, evitando que pueda decretarse la libertad provisional de que trata el numeral primero del artículo 415 del Código de Procedimiento Penal. Dicha norma establece que el sindicado tendrá derecho a la libertad provisional cuando en cualquier estado del proceso estén demostrados los requisitos para suspender condicionalmente la ejecución de la sentencia.

Por esta razón, en esa lista no se deben incluir los delitos que por tener contemplada en el proyecto una pena mínima superior a los tres años, no tendrían, en ningún caso, posibilidad de ser objeto de una libertad provisional.

7. Proposición

Respetuosamente solicitamos a la honorable Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes, darle primer debate al Proyecto de ley 02 de 1995, Senado y 240 de 1995, Cámara "por la cual se modifican algunas normas del título XI del Libro II del Decreto-ley 100 de 1980 (Código Penal), relativo a los delitos contra la libertad y el pudor sexual, se deroga un artículo del Código de Procedimiento Penal", con las modificaciones que hemos sugerido en este informe.

De los honorables Representantes,

Yolima Espinosa Vera, Representante a la Cámara Jurisdicción del Valle del Cauca, (Coordinadora de Ponentes); *Betty Camacho de Rangel*, Representante a la Cámara Jurisdicción del Meta; *Luis Vicente Serrano Silva*, Representante a la Cámara Jurisdicción del Norte de Santander.

TEXTO DEFINITIVO

El Congreso de Colombia

D E C R E T A :

Artículo 1º. El artículo 298 del Código Penal quedará así:

"Artículo 298. *Acceso Carnal Violento*. El que realice acceso carnal con otra persona mediante violencia, estará sujeto a la pena de cuatro (4) a diez (10) años de prisión".

Artículo 2º. El artículo 299 del Código Penal quedará así:

"Artículo 299. *Acto Sexual Violento*. El que realice en otra persona acto sexual diverso al acceso carnal mediante violencia, incurrirá en prisión de dos (2) a cuatro (4) años".

Artículo 3º. El artículo 300 del Código Penal quedará así:

"Artículo 300. *Acto Sexual en Persona Puesta en Incapacidad de Resistir*. El que realice acceso carnal con persona a la cual haya puesto en incapacidad de resistir o en estado de inconsciencia, o en condiciones de inferioridad psíquica que le impidan comprender la relación sexual, incurrirá en prisión de cuatro (4) a diez (10) años".

"Si se ejecuta acto sexual diverso del acceso carnal, la pena será de dos (2) a cuatro (4) años".

Artículo 4º. El artículo 303 del Código Penal quedará así:

"Artículo 303. *Acceso Carnal Abusivo con Menor de Catorce años*. El que acceda carnalmente a persona menor de catorce años, incurrirá en prisión de cuatro (4) a diez (10) años".

Artículo 5º. El artículo 304 del Código Penal quedará así:

"Artículo 304. *Acceso Carnal Abusivo con Incapaz de Resistir*. El que acceda carnalmente a persona en estado de inconsciencia, o que padezca trastorno mental, o que esté en incapacidad de resistir, incurrirá en prisión de cuatro (4) a diez (10) años".

"Si no se realizare el acceso sino actos sexuales diversos de él, la pena será de dos (2) a cuatro (4) años de prisión".

Artículo 6º. El artículo 305 del Código Penal quedará así:

“Artículo 305. *Corrupción*. El que realizare actos sexuales diversos del acceso carnal con persona menor de catorce años o en su presencia, o la induzca a prácticas sexuales, estará sujeto a la pena de dos (2) a cinco (5) años de prisión”.

Artículo 7º. Derógase el artículo 307 del Código Penal.

Artículo 8º. El artículo 308 del Código Penal quedará así:

“Artículo 308. *Inducción a la Prostitución*. El que con ánimo de lucrarse o para satisfacer los deseos de otro, induzca al comercio carnal o a la prostitución a persona honesta, estará sujeto a la pena de dos (2) a cuatro (4) años de prisión y multa de cincuenta (50) a quinientos (500) salarios mínimos legales”.

Artículo 9º. El artículo 309 del Código Penal quedará así:

“Artículo 309. *Constreñimiento a la Prostitución*. El que con ánimo de lucrarse o para satisfacer los deseos de otro constriña a persona honesta al comercio carnal o a la prostitución, incurrirá en prisión de tres (3) a nueve (9) años y multa de cincuenta (50) a quinientos (500) salarios mínimos legales”.

Artículo 10. El artículo 311 del Código Penal quedará así:

“Artículo 311. *Trata de Mujeres y de Menores*. El que promoviere o facilitare la entrada o salida del país de mujer o menor de edad de uno u otro sexo, para que ejerzan la prostitución, incurrirá en prisión de tres (3) a ocho (8) años y multa de cincuenta (50) a quinientos (500) salarios mínimos legales”.

Artículo 11. El artículo 312 del Código Penal quedará así:

“Artículo 312. *Estímulo a la prostitución de Menores*. El que destine casa o establecimiento para la práctica de actos sexuales en que participen menores de catorce años, incurrirá en prisión de dos (2) a seis (6) años y multa de cincuenta (50) a quinientos (500) salarios mínimos legales”.

Artículo 12. El artículo 417 del Código de Procedimiento Penal quedará así:

Artículo 417. *Prohibición de Libertad Provisional*. No tendrán derecho a la libertad provisional con fundamento en el numeral primero del artículo 415, salvo que estén demostrados todos los requisitos para suspender condicionalmente la pena:

1) Los sindicatos contra quienes se hubiere dictado detención preventiva conforme a lo dispuesto en el numeral 6º del artículo 397 de este Código.

2) Cuando aparezca demostrado que en contra del sindicato existe más de una sentencia condenatoria por delito doloso o preterintencional.

3) Cuando se trate de homicidio o lesiones personales en accidente de tránsito y se compruebe que el sindicado se encontraba en el momento del hecho en estado de embriaguez aguda o intoxicación de acuerdo con experticio técnico, o que haya abandonado, sin justa causa el lugar de la comisión del hecho.

4) En los siguientes delitos:

- Peculado por apropiación (artículo 133)
- Concusión (artículo 140)
- Cohecho propio (artículo 141)
- Enriquecimiento ilícito (artículo 148)
- Prevaricato por acción (artículo 149)
- Recepción (artículo 177)
- Fuga de presos (artículo 178)
- Favorecimiento de la fuga (artículo 179)
- Fraude procesal (artículo 182)
- Incendio (artículo 189)
- Daños en obras de defensa común (artículo 190)
- Provocación de inundación o derrumbe (artículo 191)

- Siniestro o daño de nave (artículo 193)
- Tenencia, fabricación y tráfico de sustancias u objetos peligrosos (artículo 197)
- Fabricación y tráfico de armas de fuego o municiones (artículo 201)
- Fabricación y tráfico de armas y municiones de uso privativo de las Fuerzas Armadas (artículo 202)
- Falsificación de moneda nacional o extranjera (artículo 207)
- Tráfico de moneda falsificada (artículo 208)
- Emisiones ilegales (artículo 209)
- Acaparamiento (artículo 229)
- Especulación (artículo 230)
- Pánico económico (artículo 232)
- Ilícita explotación comercial (artículo 233)
- Privación ilegal de la libertad (artículo 272)
- Constreñimiento para delinquir (artículo 277)
- Fraudulenta internación en asilo, clínica o establecimiento similar (artículo 278)
- Tortura (artículo 279)
- Acto sexual violento (artículo 299)
- Corrupción (artículo 305)
- Inducción a la prostitución (artículo 308)
- Constreñimiento a la prostitución (artículo 309)
- Trata de mujeres y de menores (artículo 311)
- Estímulo a la prostitución (artículo 312)
- Lesiones con deformidad (artículo 333)
- Lesiones con perturbación funcional (artículo 334)
- Lesiones con perturbación psíquica (artículo 335)
- Hurto calificado (artículo 350)
- Hurto agravado (artículo 351)
- Extorsión (artículo 355)
- Los delitos contemplados en el Decreto 1730 de 1991.

Artículo 13. La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación.

- De ustedes,

Yolima Espinosa Vera, Representante a la Cámara Jurisdicción del Valle del Cauca, (Coordinadora de Ponentes); *Betty Camacho de Rangel*, Representante a la Cámara Jurisdicción del Meta; *Luis Vicente Serrano Silva*, Representante a la Cámara Jurisdicción del Norte de Santander.

CONTENIDO

Gaceta número 364-Jueves 5 de septiembre de 1996

CAMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

Págs.

Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 270 de 1996 Senado, y 328 de 1996 Cámara, por medio de la cual se aprueba la Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como hábitat de aves acuáticas, suscrita en Ramsar el 2 febrero de 1971	1
Ponencia para primer debate y pliego de modificaciones al Proyecto de ley número 02 de 1995 Senado, y 240 de 1995 Cámara, por la cual se modifican algunas normas del Título XI del Libro II del Decreto-ley 100 de 1980 (Código Penal), relativo a los delitos contra la libertad y el pudor sexual, se deroga un artículo del Código Penal, y se adiciona el artículo 417 del Decreto 2700 de 1991 (Código de Procedimiento Penal)	4