



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIV - N° 684

Bogotá, D. C., miércoles, 9 de septiembre de 2015

EDICIÓN DE 24 PÁGINAS

DIRECTORES:	GREGORIO ELJACH PACHECO	JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
	SECRETARIO GENERAL DEL SENADO www.secretariassenado.gov.co	SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 19 DE 2015 SENADO

por medio de la cual se establece un procedimiento preferencial en procesos judiciales en favor de la niñez y adolescencia, y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 9 de septiembre de 2015

Doctor

ROBERTO GERLÉIN ECHEVERRÍA

Vicepresidente

Comisión Primera Constitucional Senado de la República

Ciudad

REFERENCIA:	PROYECTO DE LEY NÚMERO 19 DE 2015
ASUNTO:	INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

Por instrucción de la Mesa Directiva de la Honorable Comisión Primera del Senado, me ha correspondido presentar ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 19 de 2015**, por medio de la cual se establece un procedimiento preferencial en procesos judiciales en favor de la niñez y adolescencia, y se dictan otras disposiciones. A continuación me permito rendir dicha ponencia en los siguientes términos:

1. Antecedentes del proyecto de ley

El **Proyecto de ley número 19 de 2015**, por la cual se establece un procedimiento preferencial en procesos judiciales en favor de la niñez y adolescencia y se dictan otras disposiciones, fue radicado por el honorable Senador Óscar Mauricio Lizcano Arango y la honorable Senadora Luz Adriana Moreno Marmolejo, en la Secretaría General del Senado de la República el día 5 de agosto de 2015.

De conformidad con el informe de Secretaría General respectivo, la Presidencia del Senado de la República ordenó el reparto del proyecto a la Comisión Prime-

ra Constitucional Permanente del Senado y dispuso el envío de copia del proyecto a la Imprenta Nacional con el fin de que fuera publicado en la *Gaceta del Congreso*.

En cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales pertinentes, el proyecto de ley fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 537 de 2015.

Por disposición de la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado fui nombrado como ponente del proyecto de ley para su primer debate.

2. Objeto del proyecto

El objeto es reforzar la protección de los niños, niñas y adolescentes, definidos en la ley 1098 de 2006, de conformidad a lo establecido en el estatuto superior (artículos 44 y 45 constitucional). Para tal efecto se establece un procedimiento judicial de carácter preferente en todos los procesos en donde la víctima o el afectado sea un niño, niña o adolescente.

3. Necesidad

Es necesario abordar el tema de los derechos de los niños, niñas y adolescentes desde una perspectiva más amplia, que proteja sus derechos a cabalidad. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, sus derechos priman sobre los demás, para lo cual es necesario proporcionales una protección integral, mediante unos procedimientos muchos más definidos y expeditos, que hagan efectivos los derechos de los que son titulares.

Comparto lo expresado por los autores del proyecto, en el sentido que si bien nuestra legislación contiene un compendio de normas muy amplias que definen el interés superior del niño, niña o adolescente, así como los derechos de los que son titulares, nos hace falta avanzar en temas procesales para brindarles una protección adecuada. Esta iniciativa, si bien no representa una solución a los problemas que afectan nuestra Administración de Justicia, sí constituye un avance importante en materia de protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes

4. Fundamento normativo y jurisprudencial

• Marco constitucional

Nuestra Carta Política contiene varias disposiciones que garantizan los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

En efecto, el artículo 1° de nuestra Constitución Política establece que el Estado colombiano, basado en el respeto por la dignidad humana, así como en la prevalencia del interés general. Su artículo 5 ampara los derechos de toda persona y a la familia como institución básica de la sociedad. Más adelante, el artículo 42 establece que “la familia es el núcleo fundamental de toda la sociedad”, y a renglón seguido dice que “el Estado y la sociedad garantizarán la protección integral de la familia”.

El artículo 44 aborda el tema de los derechos de los niños, a los cuales les asigna el carácter de prevalente sobre los derechos de los demás. El párrafo segundo establece el deber del Estado de garantizar la protección integral y el ejercicio pleno de sus derechos, que comprende el derecho a la vida, a la salud, integridad física, alimentación, nombre, al cuidado y amor de sus padres, unidad familiar entre otros. Destaca que dicho precepto, no establece una lista cerrada, exclusiva ni excluyente del catálogo de los derechos de los niños, sino que es necesario interpretarlos a la luz de las demás normas y Tratados Internacionales ratificados por el Estado colombiano.

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

La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores.

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

El inciso primero del artículo 45 de la norma superior, se refiere a los adolescentes, a quienes se les reconoce el “derecho a la protección y la formación integral”.

• Derecho internacional

De conformidad con el artículo 93 Constitucional, los derechos y deberes que aparecen recogidos en la Carta Política, deben interpretarse a la luz de los tratados internacionales de Derechos Humanos ratificados por Colombia, que integran el denominado bloque de constitucionalidad.

El artículo 94 Constitucional prescribe que:

“La enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Constitución y en los convenios internacionales vigentes, no debe entenderse como negación de

otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ellos”.

La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano constituye el precedente más importante en nuestra historia en materia de derechos. Consagra varios derechos, entre otros el de la vida, la libertad y la seguridad de las personas. Su artículo 8° determina que toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales que los amparen de todas violaciones a sus derechos fundamentales amparados por las normas¹¹.

En materia de derechos de los niños, existen diferentes instrumentos internacionales. El primero de ellos fue la Declaración de Ginebra sobre los Derechos del Niño (diciembre de 1924), que reivindica por primera vez los derechos de los niños, los cuales adquieren una vocación universal. En palabras del autor April Bofill y Jordi Cots en su libro “Pequeña Historia de la Primera Carta de los derechos de la Infancia “no se trataba de un llamado a la acción. Ahora se habla de derechos; y hablar de derechos quiere decir superar cualquier concepción filantrópica”.

Posteriormente se redacta la Declaración de los derechos del niño, aprobada el 20 de noviembre de 1959. En su preámbulo se señala que los niños, en tanto titulares de derechos universalmente reconocidos por los Estados parte, se les debe garantizar “una protección integral adecuada, antes del nacimiento y después del nacimiento”.

Más adelante la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Convención sobre los Derechos del niño el 20 de noviembre de 1989, incluida en nuestro ordenamiento jurídico mediante Ley 12 de 1991. En su preámbulo se reconoce la necesidad de proporcionar al niño una atención especial, y reconoce la importancia de la cooperación internacional para el mejoramiento de las condiciones de vida de los niños en todos los países, en especial en los países en vía de desarrollo.

Dicho instrumento, recoge una lista de derechos de los que son titulares los niños v.grs, el derecho a la vida, a un nombre, a una nacionalidad, a conocer sus padres y en la medida de lo posible ser cuidados por ellos, a expresar su opinión en los asuntos que los afecten, a ser escuchados en todo procedimiento judicial o administrativo, a la libertad de expresión, a la libertad de pensamiento, y de conciencia y de religión, libertad de asociación, y la libertad de celebrar reuniones pacíficas, a ser protegidos de toda injerencia o ataques, entre otros. Se observa así que los niños dejan de ser objetos de derechos, y son considerados como titulares de derechos.

A continuación se hace mención a algunos artículos que considero loable destacar:

Así el numeral 1 del artículo 3° de la citada Convención, recoge el interés superior del niño, el cual debe ser tenido en cuenta en todas las decisiones que tomen las instituciones, tribunales, autoridades administrativas, u órganos legislativos².

¹ Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución o por la ley.

² En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño.

Más adelante, el artículo 19 preceptúa que el Estado comprometido con la protección de los derechos de los niños, “adoptará todas las medidas legislativas, administrativas, sociales, y educativas apropiadas para proteger al niño, contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual...”.

Por otro lado, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó dos Protocolos Facultativos en el 2000; uno de ellos se refiere a la participación de los menores en los conflictos armados, y el otro a la explotación sexual. Me referiré en este caso al *Protocolo Facultativo sobre la venta de los niños, la prostitución infantil y la utilización de los niños en la pornografía*, que en su numeral 3 del artículo 8° dice que: “Los Estados Partes garantizarán que en el tratamiento por la justicia penal de los niños víctimas de los delitos enunciados en el presente Protocolo, la consideración primordial a que se atienda sea el interés superior del niño”.

Por último hay que hacer mención a dos instrumentos internacionales, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y culturales³, y el Pacto Internacional de Derechos Civiles Políticos⁴. Ambos establecen la obligación del Estado de adoptar todas las medidas de protección provenientes tanto de su Familia, como de la Sociedad en general, que en su condición de menor requieren. Se transcriben, algunos apartes:

En cuanto al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y culturales: Numeral 3 del artículo 10:

“Se deben adoptar medidas especiales de protección y asistencia en favor de todos los niños y adolescentes, sin discriminación alguna por razón de filiación o cualquier otra condición. Debe protegerse a los niños y adolescentes contra la explotación económica y social. Su empleo en trabajos nocivos para su moral y salud, o en los cuales peligre su vida o se corra el riesgo de perjudicar su desarrollo normal, será sancionado por la ley. Los Estados deben establecer también límites de edad por debajo de los cuales quede prohibido y sancionado por la ley el empleo a sueldo de mano de obra infantil”.

El artículo 12, inciso 2°, literal a):

“Entre las medidas que deberán adoptar los Estados Partes en el Pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para:

En cuanto al Pacto Internacional de Derechos Civiles, y Políticos: El artículo 10, numeral 2, literal b):

“Los menores procesados estarán separados de los adultos y deberán ser llevados ante los tribunales de justicia con la mayor celeridad posible para su enjuiciamiento “El numeral 4 del artículo 14 dice:

³ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su Resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. El presente Pacto fue aprobado en Colombia mediante la Ley 74 de 1968.

⁴ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su Resolución 2200 A (XXI), del 16 de diciembre de 1966. También aprobado en Colombia mediante la Ley 74 de 1968.

“En el procedimiento aplicable a los menores de edad a efectos penales se tendrá en cuenta esta circunstancia y la importancia de estimular su readaptación social”.

El numeral 1 del artículo 24 fija:

“Todo niño tiene derecho, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social, posición económica o nacimiento, a las medidas de protección que su condición de menor requiere, tanto por parte de su familia como de la sociedad y del Estado”.

• Marco legal interno

Primero que todo, hay que referirnos a la ley 12 de 1991, a la que ya se ha hecho referencia, que ratificó la Convención sobre los Derechos de los Niños de las Naciones Unidas de 1989.

Por otro lado, está la Ley 1098 de 2006, “por la cual se expide el Código de Infancia y de Adolescencia”, que contiene varias normas de carácter sustantivo y procesal orientadas a garantizar la protección integral de los niños, niñas y adolescentes. Ya el propio Código define que debe entenderse por niño, niña y adolescente, y para tal efecto considera:

Artículo 3°. *Sujetos titulares de derechos.*

“...Se entiende por niño o niña las personas entre los 0 y los 12 años, y por adolescente las personas entre 12 y 18 años de edad”.

El artículo 7° define la protección integral, como aquel conjunto de garantías orientadas a prevenir la vulneración de sus derechos así como el restablecimiento inmediato de los mismos, cuando aquellos han sido violentados. En efecto:

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

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

El artículo 8° define “interés superior de los niños, niñas y adolescentes”:

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

El artículo 9° establece que en todo acto, decisión o medida de cualquier naturaleza que se adopte en relación con los niños, niñas y adolescentes, prevalecerán los derechos de estos.

“Artículo 9°. *Prevalencia de los derechos.* En todo acto, decisión o medida administrativa, judicial o de cualquier naturaleza que deba adoptarse en relación con los niños, las niñas y los adolescentes, prevalecerán los derechos de estos, en especial si existe conflicto entre sus derechos fundamentales con los de cualquier otra persona.

En caso de conflicto entre dos o más disposiciones legales, administrativas o disciplinarias, se aplicará la norma más favorable al interés superior del niño, niña o adolescente”.

El artículo 18 define el derecho a la integridad personal, que abarca la protección contra el maltrato y abusos de toda índole “por parte de sus padres, de sus representantes legales, y demás personas responsables de su cuidado”.

“Artículo 18. Derecho a la integridad personal. Los niños, las niñas y los adolescentes tienen derecho a ser protegidos contra todas las acciones o conductas que causen muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico. En especial, tienen derecho a la protección contra el maltrato y los abusos de toda índole por parte de sus padres, de sus representantes legales de las personas responsables de su cuidado y de los miembros de su grupo familiar, escolar y comunitario”.

Y por último el artículo 41 menciona una serie de obligaciones del Estado para con los niños, niñas y adolescentes, entre ellas está la de castigar severamente los delitos en los cuales son víctimas, así como resolver con carácter prevalente las acciones judiciales que presenten los niños, niñas o adolescentes, su familia o la sociedad en general para la protección de sus derechos.

“Artículo 41. Obligaciones del Estado. El Estado es el contexto institucional en el desarrollo integral de los niños, las niñas y los adolescentes. En cumplimiento de sus funciones en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal deberá:

(...)

6. Investigar y sancionar severamente los delitos en los cuales los niños, las niñas y las adolescentes son víctimas, y garantizar la reparación del daño y el restablecimiento de sus derechos vulnerados.

7. Resolver con carácter prevalente los recursos, peticiones o acciones judiciales que presenten los niños, las niñas y los adolescentes, su familia o la sociedad para la protección de sus derechos”. (Subrayas fuera de texto)

Jurisprudencia constitucional

Varios son los pronunciamientos que existen en torno a la protección constitucional de los niños, niñas y adolescentes que se traduce en el deber del Estado de propender por su bienestar. La jurisprudencia de la Corte Constitucional justifica su especial protección constitucional en el hecho de su escasa madurez física o mental, lo que los convierte en un grupo especialmente vulnerable frente a todo tipo de riesgos⁵.

En efecto:

“... Sus derechos son *fundamentales*, lo que supone una protección reforzada constitucional”.

“Igualmente los infantes y adolescentes en nuestro país, dada su debilidad e indefensión con ocasión de su corta edad, vulnerabilidad y dependencia, han sido considerados sujetos de especial protección constitucional (artículo 44 C.P.); lo que se traduce en el deber imperativo del Estado de garantizar su bienestar. Finalmente, debe entenderse que los derechos constitucionales consagrados en el artículo 44 C.P. en favor de los

niños, se refieren plenamente a toda persona menor de dieciocho años

Son razones de la especial protección constitucional de los niños y a los adolescentes reconocidas en la Carta, las siguientes según la jurisprudencia de esta Corporación:

“i) el respeto de la dignidad humana que, conforme a lo previsto en el artículo 1° de la Constitución, constituye uno de los fundamentos del Estado Social de Derecho colombiano;

ii) su indefensión o vulnerabilidad, por causa del proceso de desarrollo de sus facultades y atributos personales, en su necesaria relación con el entorno, tanto natural como social, y, iii) el imperativo de asegurar un futuro promisorio para la comunidad, mediante la garantía de la vida, la integridad personal, la salud, la educación y el bienestar de los mismos” (Subrayas fuera del texto).

En ese sentido, compete al Estado a través de su legislación interna, establecer medidas y mecanismos para que dichos fines constitucionales puedan ser eficazmente cumplidos (artículo 2° C.P.) (Subrayas fuera de texto).

También ha sostenido que la prevalencia del interés de niños, se traduce en que las decisiones de todas las autoridades, cualquiera que sea su naturaleza, deben estar orientadas a proteger el “interés superior del niño”.

“La Corte Constitucional también ha señalado que la prevalencia de los derechos de los niños, es desarrollo del principio del *interés superior del menor* consagrado en el mismo artículo 44 Superior al disponer que “*los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás*”. Este principio, contenido en el numeral 1 del artículo tercero de la Convención de los Derechos del Niño, reza lo siguiente: “1. En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño”.

Es por esto que el principio que se describe fija una garantía constitucional consistente en asegurar el desarrollo integral y sano de la personalidad del menor. Por ende, las autoridades, cualquiera que sea su naturaleza, quedan limitadas a orientar todas sus decisiones según los derechos de los niños y el principio del interés superior, de forma tal que este último “*cumple una importante función hermenéutica en la medida en que permite interpretar sistemáticamente las disposiciones de orden internacional, constitucional o legal que reconocen el carácter integral de los derechos del niño*”. En ejercicio de tal función hermenéutica, resulta innegable que el interés superior del menor constituye la finalidad de toda política pública pertinente y se erige en referente teleológico de toda decisión de autoridad que implique la preservación de los derechos de los niños⁶.

5. Estudio de derecho comparado

En España se han expedido varias normas protectoras de los derechos de los menores. La Ley Orgánica 1ª de 1996, consagra un “principio de agilidad e inmediatez en todos los procedimientos tanto administrati-

⁵ Corte Constitucional, Sentencia 684 de 2009, M.P Humberto Sierra Porto.

⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-240 de 2009, Magistrado Ponente Mauricio González Cuervo.

vos como judiciales que afectan a menores, para evitar perjuicios innecesarios que puedan derivar de la rigidez de aquello.⁷⁷

El numeral primero del artículo 2° define el interés superior del menor y sostiene:

“Artículo 2°. Interés superior del menor

1. Todo menor tiene derecho a que su interés superior sea valorado y considerado como primordial en todas las acciones y decisiones que le conciernan, tanto en el ámbito público como privado. En la aplicación de la presente ley y demás normas que le afecten, así como en las medidas concernientes a los menores que adopten las instituciones, públicas o privadas, los Tribunales, o los órganos legislativos primará el interés superior de los mismos sobre cualquier otro interés legítimo que pudiera concurrir.

Las limitaciones a la capacidad de obrar de los menores se interpretarán de forma restrictiva y, en todo caso, siempre en el interés superior del menor”.

Más adelante el numeral primero del artículo 9° dice que en los procedimientos judiciales o administrativos, las comparecencias o audiencias del menor tendrán carácter preferente:

“Artículo 9°. Derecho a ser oído y escuchado

1. El menor tiene derecho a ser oído y escuchado sin discriminación alguna por edad, discapacidad o cualquier otra circunstancia, tanto en el ámbito familiar como en cualquier procedimiento administrativo, judicial o de mediación en que esté afectado y que conduzca a una decisión que incida en su esfera personal, familiar o social, teniéndose debidamente en cuenta sus opiniones, en función de su edad y madurez. Para ello, el menor deberá recibir la información que le permita el ejercicio de este derecho en un lenguaje comprensible, en formatos accesibles y adaptados a sus circunstancias.

En los procedimientos judiciales o administrativos, las comparecencias o audiencias del menor tendrán carácter preferente, y se realizarán de forma adecuada a su situación y desarrollo evolutivo, con la asistencia, si fuera necesario, de profesionales cualificados o expertos, cuidando preservar su intimidad y utilizando un lenguaje que sea comprensible para él, en formatos accesibles y adaptados a sus circunstancias informándole tanto de lo que se le pregunta como de las consecuencias de su opinión, con pleno respeto a todas las garantías del procedimiento”.

Más adelante el inciso segundo del artículo 11 enuncia una serie de principios rectores de los poderes públicos con los menores, v.gr, la supremacía del interés superior (literal a)) y la protección contra toda forma de violencia, maltrato o abuso (literal i)).

“Artículo 11. Principios rectores de la acción administrativa

2. Serán principios rectores de la actuación de los poderes públicos en relación con los menores:

a) La supremacía de su interés superior.

i) La protección contra toda forma de violencia, incluido el maltrato físico o psicológico, los casti-

gos físicos humillantes y denigrantes, el descuido o trato negligente, la explotación, la realizada a través de las nuevas tecnologías, los abusos sexuales, la corrupción, la violencia de género o en el ámbito familiar, sanitario, social o educativo, incluyendo el acoso escolar, así como la trata y el tráfico de seres humanos, la mutilación genital femenina y cualquier otra forma de abuso”.

6. Estado actual de la situación procesal en donde los menores son víctimas

Según datos proporcionados por la Fiscalía, en los últimos diez años se ha dado un aumento significativo de los casos en donde la víctima es un menor de edad. Entre el periodo comprendido entre el 2005 al 2014, puede hablarse de un aumento del 474%. En el año 2005 se reportaron 10.450 casos, en el 2006 26.393 casos, en el 2007 40.675, en el 2008 55.888, en el 2009 72.692, en el 2010 71.998, en el 2011 70.515, en el 2012 62.925, en el 2013 63.044 y en el 2014 se registraron 60.021.

Ello si lo comparamos con el número de condenas (722 condenas para el año 2006, y 257 para el 2014), refleja no solo una clara inoperancia del aparato judicial, sino que también un desconocimiento de los principios y deberes que fueron consagrados en nuestra Constitución en relación a la protección integral que se debe brindar a los niños, niñas y adolescentes.

7. Pliego de modificaciones

Respetuosamente se proponen las siguientes modificaciones:

En relación al artículo 1° se propone cambiar las expresiones menores, por “niños y niñas y adolescentes” Ello en cuanto considero que el término de menor es muy amplio y puede dar lugar a equívocos. El artículo 44 y 45 constitucional, como quedó expuesto en el punto 4 de la ponencia, se refieren a la protección integral de los derechos de los niños y adolescentes. Por otro lado, el artículo 3° de la Ley 1909 de 2006 (Código de Infancia y Adolescencia), define qué debe entenderse por niño, niña o adolescente. Ello en concordancia con el artículo 8° de la citada ley, que se refiere al interés superior de los niños, niñas y adolescentes.

En cuanto al artículo 2° se propone ajustar la redacción del mismo y tener en cuenta la precisión terminológica hecha para el artículo 1°. El inciso segundo del artículo 2° se modifica a efectos de darle una mejor redacción.

En relación al artículo 3°, se introduce un párrafo, cuyo fin es salvaguardar los derechos de los niños, niñas y adolescentes dentro de un proceso. Para tal efecto, se establece que en ningún caso, el incumplimiento de dicho término dará lugar al archivo del proceso.

En relación al artículo 4° se hacen las siguientes consideraciones.

Primero que todo, la Corte fija que los funcionarios judiciales, en tanto garantes de la efectividad de los derechos consagrados en la Constitución y en las leyes, están sujetos a la potestad disciplinaria del Estado en los términos contemplados por el ordenamiento jurí-

⁷⁷ Exposición de motivos de la Ley 1ª de 1996 de 15 de enero, de protección jurídica del menor, de modificación del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil. España.

dico para todos los servidores públicos⁸. En la misma providencia se señaló:

“Los operadores judiciales se someten al catálogo de deberes que se aplica frente a cualquiera de estos funcionarios: están obligados a salvaguardar la moralidad pública, transparencia, objetividad, honradez, lealtad, igualdad, imparcialidad, celeridad, publicidad, economía, neutralidad, eficacia y eficiencia en el desempeño de su cargo, respetando las prohibiciones y el régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflictos de intereses previsto en el Código Disciplinario Único (CDU), la Ley 734 de 2002.

En esa medida, se ha entendido que pueden ser sujetos de sanciones disciplinarias, cuando incurran en cualquier comportamiento de los contemplados en el estatuto disciplinario que conlleven el incumplimiento de deberes, involucren una extralimitación en el ejercicio de sus derechos y funciones o den lugar a alguna de esas prohibiciones, inhabilidades e incompatibilidades”.

Las responsabilidades de los administradores de justicia no terminan ahí. La majestad que involucra el ejercicio de la actividad judicial justifica que, además, estén sujetos a deberes adicionales, como los que les impone la Ley 270 de 1996, modificada por la Ley 1285 de 2009, en relación con el respeto de la Constitución, las leyes y los reglamentos; el desempeño moral, eficiente y honorable de las funciones del cargo, el acatamiento de los términos procesales y la observancia de una serie de pautas orientadas a satisfacer el compromiso estatal de garantizar el derecho de defensa, el acceso efectivo a la administración de justicia, la diligencia y el respeto de los derechos de quienes intervienen en los procesos judiciales.

De esa manera, el control disciplinario de los funcionarios judiciales cumple una doble función. De un lado, asegura la exigencia del comportamiento que se espera de todos los servidores públicos, como una de “*las condiciones mínimas inherentes a la actividad oficial que resultan imprescindibles para la eficiente atención de los asuntos a cargo del Estado*”. Del otro, propicia que la conducta de esos servidores se ajuste a los fines de la administración de justicia, garantizando la efectiva realización de los principios constitucionales de eficiencia, diligencia, celeridad y el debido proceso justo sin dilaciones injustificadas”.

Finalmente en relación al artículo 5°, se hacen los siguientes comentarios que considero pertinente resaltar:

Es nonato, 1. El no nacido naturalmente, sino sacado del claustro materno mediante operación cesárea. 2. Dicho de una cosa: aún no acaecida o que todavía no existe.⁹ La situación jurídica del neonato, es una cuestión que ha suscitado numerosos debates e interpretaciones por parte de la jurisprudencia constitucional. En todo caso en torno a la (i) a la salvaguarda del mismo, así como (ii) en el reconocimiento de prerrogativas de carácter constitucional y de derecho común a favor del no nacido, según un proyecto de investigación titulado “Análisis de la

situación jurídica del no nacido en la jurisprudencia de la Corte Constitucional Colombiana”.

TEXTO DE LA INICIATIVA	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE
Artículo 1°. <i>Objeto.</i> La presente ley tiene por objeto reforzar la protección de los derechos del menor como derechos prevalentes ante los demás en las instancias judiciales, de conformidad con el artículo 44 de la Constitución Política de Colombia.	Artículo 1°. <i>Objeto.</i> La presente ley tiene por objeto reforzar la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes definidos en el artículo 3° de la Ley 1098 de 2006 (Código de Infancia y adolescencia), de conformidad con el artículo 44 y 45 de la Constitución Política de Colombia.
Artículo 2°. <i>Trámite preferencial.</i> El trámite de todo proceso penal en los que el sujeto pasivo sea un menor de edad, o aquellos en los que el objeto de litigio en materia civil, sean derechos que recaigan en menores de edad, será preferencial, siendo sustanciados con prelación por el operador judicial competente, en turno riguroso, para lo cual se pospondrá cualquier asunto de naturaleza diferente salvo el de la Tutela, y las graves violaciones a los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario.	Artículo 2°. <i>Trámite preferencial.</i> El trámite de todo proceso penal en los que el sujeto pasivo sea un niño, niña o adolescente , o aquellos en los que el objeto de litigio en materia civil, sean derechos que recaigan en los mismos , será preferencial, siendo sustanciados con prelación por el operador judicial competente, en turno riguroso, para lo cual se pospondrá cualquier asunto de naturaleza diferente salvo el de la Tutela, y las graves violaciones a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario.
En tales casos los plazos serán perentorios e improrrogables.	Los términos procesales serán en todo caso perentorios e improrrogables.
Artículo 3°. <i>Término preferencial.</i> Sin perjuicio del artículo 2° de la presente ley, para los delitos de los que trata los artículos 229, 230 A y 233 de la Ley 599 de 2000, la indagación o investigación que precede a la audiencia de formulación de imputación de cargos, en ningún caso, podrá superar un término máximo de seis meses, contados a partir de la noticia criminal.	Artículo 3°. <i>Término preferencial.</i> Sin perjuicio del artículo 2° de la presente ley, para los delitos de los que trata los artículos 229, 230 A y 233 de la Ley 599 de 2000, la indagación o investigación que precede a la audiencia de formulación de imputación de cargos, en ningún caso, podrá superar un término máximo de seis meses, contados a partir de la noticia criminal.
	Parágrafo. En ningún caso, el incumplimiento de dicho término dará lugar al archivo del proceso.
Artículo 4°. <i>Responsabilidad Disciplinaria.</i> El funcionario público deberá cumplir rigurosamente las disposiciones de la presente, so pena de incurrir en falta grave sancionada conforme a las respectivas normas disciplinarias.	Artículo 4°. <i>Responsabilidad Disciplinaria.</i> El funcionario judicial deberá cumplir rigurosamente las disposiciones de la presente, so pena de incurrir en falta grave sancionada conforme a las respectivas normas disciplinarias.
Artículo 5°. <i>Protección al nonato.</i> Las disposiciones contenidas en la presente ley se harán extensivas a los nonatos	Artículo 5°. <i>Protección al nonato.</i> Las disposiciones contenidas en la presente ley se harán extensivas a los nonatos
Artículo 6°. <i>Vigencias y derogatorias.</i> La presente ley rige a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.	Artículo 6°. <i>Vigencias y derogatorias.</i> La presente ley rige a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

8. Proposición

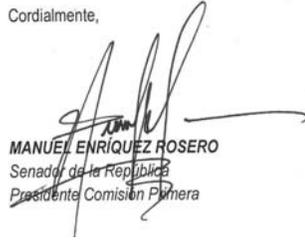
Por las anteriores consideraciones, se propone a la Honorable Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, dar primer debate y aprobar el **Proyecto de ley número 19 de 2015 Senado, por la cual se establece un procedimiento preferencial en procesos judiciales en favor de la niñez**

⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-319A de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁹ Definición tomada del diccionario de la Real Academia Española.

y *adolescencia*, y se dictan otras disposiciones, con el texto de modificaciones propuesto.

Cordialmente,



MANUEL ENRIQUEZ ROSERO
Senador de la República
Presidente Comisión Primera

PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 19 DE 2015 SENADO

por la cual se establece un procedimiento preferencial en procesos judiciales en favor de la niñez y adolescencia, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto*. La presente ley tiene por objeto reforzar la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes definidos en el artículo 3° de la Ley 1098 de 2006 (Código de Infancia y adolescencia), de conformidad con los artículos 44 y 45 de la Constitución Política de Colombia.

Artículo 2°. *Trámite preferencial*. El trámite de todo proceso penal en los que el sujeto pasivo sea un niño, niña o adolescente, o aquellos en los que el objeto de litigio en materia civil, sean derechos que recaigan en los mismos, será preferencial, siendo sustanciados con prelación por el operador judicial competente, en turno riguroso, para lo cual se pospondrá cualquier asunto de naturaleza diferente salvo el de la Tutela, y las graves violaciones a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario.

Los términos procesales serán en todo caso perentorios e improrrogables.

Artículo 3°. *Término preferencial*. Sin perjuicio del artículo 2° de la presente ley, para los delitos de los que trata los artículos 229, 230 A y 233 de la Ley 599 de 2000, la indagación o investigación que precede a la audiencia de formulación de imputación de cargos, en ningún caso, podrá superar un término máximo de seis meses, contados a partir de la noticia criminal.

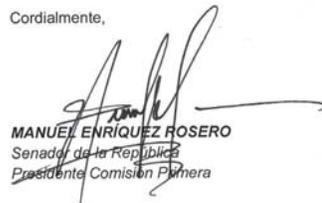
Parágrafo. En ningún caso, el incumplimiento de dicho término dará lugar al archivo del proceso.

Artículo 4°. *Responsabilidad disciplinaria*. El funcionario judicial deberá cumplir rigurosamente las disposiciones de la presente, so pena de incurrir en falta grave sancionada conforme a las respectivas normas disciplinarias.

Artículo 5°. *Protección al nonato*. Las disposiciones contenidas en la presente ley se harán extensivas a los nonatos

Artículo 6°. *Vigencias y derogatorias*. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



MANUEL ENRIQUEZ ROSERO
Senador de la República
Presidente Comisión Primera

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 45 DE 2015 SENADO

por la cual se modifican parcialmente los Decretos-ley 267 y 271 de 2000, se crea la Unidad Administrativa Especial sin personería jurídica Instituto de Altos Estudios Fiscales (IAEF) de la Contraloría General de la República, se establece su organización y funcionamiento y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 9 de septiembre de 2015

Doctor

ROBERTO GERLEÍN ECHEVERRÍA

Vicepresidente

Comisión Primera Constitucional

Senado de la República

Ciudad

REFERENCIA:	PROYECTO DE LEY NÚMERO 45 DE 2015 SENADO
ASUNTO:	INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

Por instrucción de la Mesa Directiva de la Honorable Comisión Primera del Senado, me ha correspondido presentar ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 45 de 2015**, por la cual se modifican parcialmente los Decretos-ley 267 y 271 de 2000, se crea la Unidad Administrativa Especial sin personería jurídica Instituto de Altos Estudios Fiscales (IAEF) de la Contraloría General de la República, se establece su organización y funcionamiento y se dictan otras disposiciones. A continuación me permito rendir dicha ponencia en los siguientes términos:

1. Antecedentes del proyecto de ley

El **Proyecto de ley número 45 de 2015**, por la cual se crea la Unidad Administrativa Especial sin personería jurídica Instituto de Altos Estudios Fiscales (IAEF) de la Contraloría General de la República, se establece su organización y funcionamiento y se dictan otras disposiciones, fue radicado por el Contralor General de la República, doctor Edgardo Maya Villazón, en la Secretaría General del Senado de la República el día 19 de agosto de 2015.

De conformidad con el informe de Secretaría General respectivo, la Presidencia del Senado de la República ordenó el reparto del proyecto a la Comisión Primera Constitucional Permanente de Senado y dispuso el envío de copia del proyecto a la Imprenta Nacional con el fin de que fuera publicado en la *Gaceta del Congreso*.

En cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales pertinentes, el proyecto de ley fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 589 de 2015.

Por disposición de la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente de Senado fui nombrado como ponente del proyecto de ley para su primer debate.

1. Objeto de la iniciativa

El objeto de la iniciativa es como lo señala el artículo 1°, crear una Unidad Administrativa Especial, sin personería jurídica, denominada Instituto de Altos Estudios Fiscales (IAEF), adscrita a la Contraloría General de la República, unidad académica centrada en

la formación a partir de la investigación, que reemplazaría la actual oficina de Capacitación de esa entidad, para lo cual es necesario modificar parcialmente los Decretos-ley 267 y 271 de 2000.

2. Fundamento constitucional

La Constitución Política de Colombia, en su artículo 267, establece el mandato de la Contraloría General de la República en tanto máximo órgano de control fiscal, como tal autónomo e independiente. Por disposición de la norma superior le corresponde a la CGR ejercer, en forma posterior y selectiva, la vigilancia y el control fiscal sobre todas las entidades y servidores públicos y sobre los particulares que manejen recursos del Estado, lo que incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales.

Ese mismo artículo señala de manera expresa que la CGR es una entidad de carácter técnico, esa condición y la complejidad creciente de los temas relacionados con el ejercicio de la vigilancia y el control fiscal, reclaman cada vez más un talento humano altamente calificado, especializado en las distintas áreas de esas dos tareas que en el andamiaje del modelo de Estado por el que optó nuestra sociedad, el del Estado Social de Derecho, se constituyen en pilares sobre los que se soporta una arquitectura de pesos y contrapesos que requiere un control fiscal efectivo y oportuno, orientado a garantizar el óptimo manejo y ejecución de los recursos públicos con miras al logro material de los fines esenciales del Estado.

Ese mismo artículo señala de manera expresa que la CGR es una entidad de carácter técnico, esa condición y la complejidad creciente de los temas relacionados con el ejercicio de la vigilancia y el control fiscal, reclaman cada vez más un talento humano altamente calificado, especializado en las distintas áreas de esas dos tareas que en el andamiaje del modelo de Estado por el que optó nuestra sociedad, el del Estado Social de Derecho, se constituyen en pilares sobre los que se soporta una arquitectura de pesos y contrapesos que requiere un control fiscal efectivo y oportuno, orientado a garantizar el óptimo manejo y ejecución de los recursos públicos con miras al logro material de los fines esenciales del Estado

CONVENIENCIA

Es bien sabido, que dos de los grandes problemas que afectan de manera grave la administración pública son la corrupción y la ineficiencia, esta última originada en la falta de competencias técnicas y la precariedad del conocimiento de los servidores a cargo de las distintas funciones del Estado, siendo un caso paradigmático, por ejemplo, el que se presenta en algunas entidades territoriales con el manejo de los recursos de regalías, que por la debilidad de la formación profesional de sus funcionarios para la formulación y ejecución de proyectos se ven en la imposibilidad para ejecutar las obras que reclaman sus comunidades, esa problemática se extiende a los funcionarios que prestan sus servicios en los órganos de control, entre ellos la CGR, las contralorías departamentales y municipales y demás instituciones que cumplen funciones de vigilancia y control, lo que limita su capacidad para desarrollar sus tareas de manera eficiente y oportuna.

Ese fenómeno, que se afianza de manera preocupante en el universo de la administración pública, incluidos los órganos de control y demás organismos y poderes del Estado, no encuentra solución en la oferta que hace el Sistema Nacional de Educación Superior que funciona en nuestro país regido por la Ley 30 de 1992, norma que por lo demás desde hace décadas reclama una modificación de fondo; las universidades y demás instituciones de educación superior no pueden satisfacer las necesidades de formación pos-profesional, perfeccionamiento y actualización de los profesionales que prestan servicios al Estado en instituciones en las cuales precisamente se produce en gran medida el conocimiento especializado que reclaman los entes para los que trabajan.

La evolución en los procesos de generación de conocimiento, el desarrollo acelerado de sistemas y herramientas de carácter tecnológico, la consolidación de modelos de gestión del conocimiento que rompen paradigmas tradicionales del proceso de enseñanza-aprendizaje, exigen de las instituciones del Estado diseñar modelos de formación y fortalecimiento continuo innovadores, que respondan a las expectativas de un mundo globalizado y brinden no solo a sus servidores sino también a aquellos que son receptores de su gestión o que cumplen tareas similares, posibilidades reales de perfeccionamiento, obligación que encuentra fundamento en el artículo 70 de la C.P. que le atribuye al Estado la función de promover y fomentar, para todos los colombianos, garantizando igualdad de oportunidades, el acceso a la enseñanza científica y técnica.

3. El desarrollo de un modelo de institución de educación corporativa

En la actualidad la CGR cuenta con la Oficina de Capacitación, Producción de Tecnología y Cooperación Técnica Internacional, dependencia que además fue investida con facultades orientadas al desarrollo de metodologías blandas para el ejercicio de la vigilancia de la gestión fiscal. Esa dependencia, como se lee en la exposición de motivos que soporta la propuesta de la CGR, es producto de la evolución de ese espacio institucional que en el máximo órgano de control se remonta a 1954. No obstante, es una oficina de apoyo que depende del despacho del vicecontralor cuya capacidad de gestión y de autonomía para la administración del conocimiento que se genera, frente a la demanda de formación especializada de la entidad, es escasa.

La Contraloría General de la República, de acuerdo con lo expresado en su exposición de motivos, “se ha propuesto como meta y estrategia fundamental, el fortalecimiento de la capacidad técnica de la entidad y de sus servidores y la contribución al mejoramiento de las competencias técnicas de los funcionarios públicos que en las demás instituciones del Estado tienen a su cargo tareas de vigilancia de la gestión y control, así como de organismos territoriales homólogos y de particulares relacionados con el ejercicio del control fiscal, propiciando espacios incluyentes de la más alta calidad que se aproximen al conocimiento de frontera y permitan, de una parte aprender de las buenas prácticas que expertos y organismos similares de otros países han desarrollado en materia de vigilancia de la gestión y control fiscal, y de otra consolidar, compartir y proyectar el conocimiento que continuamente construye y genera, altamente especializado y acuñado a lo largo de más de sesenta años de existencia”.

Así las cosas, la solicitud presentada al Congreso por la CGR tiene como finalidad solicitar la creación de una Unidad Administrativa Especial, de carácter académico, sin personería jurídica, adscrita a la Contraloría General de la República, que se denominaría Instituto de Altos Estudios Fiscales de la Contraloría General de la República, definir su estructura orgánica y funcional y modificar la actual estructura orgánica y la planta de personal de la Contraloría General de la República, cuya función sería la formación, fortalecimiento, perfeccionamiento y capacitación del talento humano del país dedicado a tareas de control y vigilancia fiscal; un modelo que no es inédito en el país y que ha presentado excelentes resultados, como el Instituto de Estudios del Ministerio Público. Asimismo es viable y pertinente, pues responde a una demanda de conocimiento especializado, fundado en la investigación, no cubierta por el Sistema Nacional de Educación Superior.

En esa dimensión, la propuesta de la CGR, de sustituir el actual espacio institucional destinado a la capacitación de su recurso humano, para reemplazarlo por otro con más autonomía y posibilidades de articulación con entes homólogos nacionales e internacionales, apto para propiciar, administrar y generar el conocimiento que continuamente produce la entidad a la que quedaría adscrita la nueva unidad, es pertinente y responde a la demanda que sobre renovación, actualización y producción de conocimiento prevalece en el mundo posmoderno.

Esas características se encuentran en organizaciones que se identifican con los fundamentos y principios de lo que se conoce actualmente como instituciones de formación de carácter corporativo, cuya filosofía y fundamentos soportarán la Unidad Administrativa Especial sin personería jurídica que se le solicita al Congreso crear y que se denominaría Instituto de Altos Estudios Fiscales.

Ello por cuanto el Instituto de Altos Estudios Fiscales, por virtud de su acción educativa, académica y científica, constituirá el factor determinante de un modelo institucional renovado que estimula la organización y articulación corporativa interna, la armonía y distribución de competencias con el Sistema Nacional de Control Fiscal, la relación con las entidades encargadas de ejecutar los planes del Estado y contribuirá a la formación de la cultura ciudadana para la vigilancia de la gestión de las políticas públicas amparadas en el gasto social.

Se trata, entonces, aduce la CGR, "...de impulsar la conformación de una visión corporativa social en un organismo del Estado que, en el marco del Buen Gobierno, permita valorar el impacto del gasto público, así como la eficiencia y eficacia del mismo, en la vía de alcanzar la equidad en el desarrollo nacional y regional."

Es importante destacar que el espíritu corporativo que anima la creación del Instituto de Altos Estudios Fiscales anuncia su aproximación al naciente Sistema Nacional de Educación Terciaria, ordenado por el actual Plan Nacional de Desarrollo, por cuanto, desde el ambiente de la formación fundamentada en la investigación, tendrá por objetivo la atención de personas que hayan cursado como mínimo la educación media, en quienes se promoverá un "aprendizaje a nivel elevado de complejidad y especialización".

A nivel internacional, muchas instituciones, públicas y privadas, especialmente de países con altos niveles de desarrollo económico, social e industrial, han impulsado la creación de instituciones de alta formación y perfeccionamiento. Es el caso por ejemplo de las denominadas "universidades de empresa", que tienen como principal propósito profundizar y avanzar en los conocimientos que son claves para el desarrollo de una determinada organización, de forma tal que sus "directivos y ejecutivos" estén siempre en zonas de "frontera" en el conocimiento, que les permitan trabajar de manera multidisciplinaria en campos complejos del saber. Es el caso por ejemplo, del INSEE (instituto Nacional de Estadística y Estudios Económicos de Francia, que creó el EMAE Paris TECH, la única escuela de ingenieros especializada en economía, estadística, finanzas y estudios actuariales, o Motorola en los EE UU.

Así las cosas, la creación de la Unidad Administrativa Especial IAEF de la CGR, responde no solo a las tendencias que en materia de formación del talento humano prevalecen en el mundo, sino a lo definido en el Plan Nacional de Desarrollo del país que adoptó este tipo de modelos.

4. La creación de la Unidad Administrativa Especial, IAEF, de la CGR, no supone presupuesto o planta de personal adicional a la existente en la entidad para el cumplimiento de estas funciones

Otra de las virtudes del proyecto de ley que se presenta a consideración del Congreso, dadas las dificultades y limitaciones que presenta el presupuesto nacional, que se ahondan por la crisis de la economía mundial y su severo impacto en la nuestra, es que la supresión de la Oficina de Capacitación de la CGR y la creación de la Unidad Administrativa Especial, adscrita al máximo organismo de control, no suponen incremento alguno en el presupuesto asignado para el cumplimiento de esta función. Es decir que el nuevo diseño se propone destacando los recursos que están asignados a la primera y que además se garantiza que no habrá ni se requerirá la creación de cargos adicionales a los ya existentes en la planta de personal vigente en la CGR.

5. Contenido

El proyecto de ley "*por la cual se modifican parcialmente los Decretos-ley 267 y 271 de 2000, se crea la Unidad Administrativa Especial sin personería jurídica- Instituto de Altos Estudios Fiscales (IAEF) de la Contraloría General de la República, se establece su organización y funcionamiento y se dictan otras disposiciones*", tiene 14 artículos en los cuales, partiendo de la creación del Instituto de Altos Estudios Fiscales, determina su organización, finalidades y presupuesto, seguidamente se hace referencia a las partes del texto:

El artículo 1° del proyecto de creación del instituto, se refiere a la figura de Unidad Administrativa Especial sin personería jurídica, denominada Instituto de Altos Estudios Fiscales (IAEF), concepto que se desarrolla en el artículo 2°, que trata de su naturaleza jurídica. La Unidad Administrativa Especial sin personería jurídica, denominada Instituto de Altos estudios Fiscales, que se pretende crear, conforme con su naturaleza jurídica, tendrá patrimonio propio, autonomía administrativa y contractual en lo relacionado con su objeto y podrá obtener y administrar recursos propios que le permitan cumplir su misión.

El artículo 3° se refiere al objetivo. El proyecto indica en este artículo que el Instituto de Altos Estudios Fiscales (IAEF) estará fundamentado en la investigación de alto nivel que desarrolle y que pueda soportar el diseño y puesta en funcionamiento de programas de formación, actualización permanente que soporte conocimiento en ciencia y tecnología y a través de ella la formación de alta calidad en materia de vigilancia de la gestión y control de los recursos públicos. El país necesita contar con personal que tenga suficientes bases y esté estructurado en la visión del sentido del control fiscal. Igualmente que pueda comprender el valor de los recursos públicos, que sea consciente de los valores fundamentales del manejo, destinación y cumplimiento de los fines para los que sean destinados los bienes del Estado.

El conocimiento y la experiencia del trabajo desarrollado por la Oficina de Capacitación de la Contraloría General de la República permiten un soporte a una nueva dimensión que le daría la aprobación del proyecto de ley para formar talento humano altamente calificado.

Otro aspecto importante del objetivo fijado en el artículo 3° es la proyección de la formación extendida a otros sectores de la sociedad, no solamente a funcionarios de la Contraloría General de la República, teniendo en cuenta que su radio de acción se amplía y por ende el control será mayor y más efectivo.

El artículo 4° del proyecto de ley establece las funciones y competencias del instituto de altos estudios fiscales, algunas ya planteadas en el acápite anterior pero además se destacan las de “Propiciar espacios de participación para la formación de los actores fundamentales en control y vigilancia de la gestión de los recursos públicos”, que se insiste va a permitir una ampliación de sectores formados debidamente en un tema que para muchos colombianos es complejo por no haber tenido la oportunidad de adquirir ese conocimiento. Igualmente cabe destacar otra de las funciones propuestas, la de “organizar programas educativos, en diferentes modalidades y con el uso de diversas metodologías, con el fin de formar ciudadanos comprometidos con el cuidado y vigilancia de la gestión de los recursos públicos”, con el compromiso adquirido con esta función se va a requerir una gran innovación tecnológica para ejercer debidamente la función formativa con el uso de medios virtuales.

Por otra parte, al permitirle al Instituto de Altos Estudios Fiscales (IAEF), la administración y manejo de recursos propios, conforme con las políticas, planes y programas de la Contraloría General de la República, como se establece en el artículo 4°, no se generarán nuevos gastos al presupuesto de la Contraloría General de la República y se buscarán recursos para cumplir su misión.

En el párrafo del artículo comentado, se trasladan las funciones, competencias, recursos, presupuesto y responsabilidades de la actual Oficina de Capacitación, Producción de Tecnología y Cooperación Técnica Internacional de la CCG asignadas por el Decreto-ley 267 de 2000 y normas que lo reglamentan, a la Unidad Administrativa Especial - Instituto de Altos Estudios Fiscales (IAEF) que se crea con el proyecto de ley.

El artículo 5° se refiere específicamente al presupuesto con el cual funcionará la Unidad creada y señala que hará parte del presupuesto de la Contraloría Gene-

ral de la República. Igualmente se amplía la facultad de generar y administrar los denominados recursos propios que serán los obtenidos como se indica en el texto del proyecto de la siguiente forma: “por razón de su actividad, para lo cual podrá fijar valores por prestación de servicios relacionados con su objeto y actividad, inscripción y pago de cursos y programas académicos, los que se obtengan por la cooperación internacional y los provenientes de convenios o contratos con entidades públicas o privadas del orden nacional o internacional”.

El párrafo del artículo 5° indica la parte técnica presupuestal para el manejo de los recursos propios de los que se viene explicando al permitirle autonomía para “elaborar, aprobar y ejecutar el presupuesto anual de recursos propios que genere con base en sus actividades misionales y académicas. Para ello contará con una sección presupuestal como unidad ejecutora adscrita a la Contraloría General de la República en el Presupuesto General de la Nación”.

El artículo 6°, establece la estructura orgánica del Instituto de Altos Estudios Fiscales (IAEF) en una forma plana como se estila en la administración de Estado para hacerla eficiente, es así como se crea su organismo directivo, se definen sus dependencias y los correspondientes cargos, estableciendo sus funciones distribuidas así:

1. Al Consejo Directivo se le establece una composición en la cual el Contralor General o su delegado ejercerán la presidencia, lo que garantiza una orientación clara y articulada del Instituto. Igualmente, para contar con los conocimientos y experiencia se incluye, un Contralor Delegado designado por el Contralor General, un representante de los funcionarios de la Contraloría General de la República porque de esta manera se tiene la participación democrática y el Director del Instituto de Altos Estudios Fiscales (IAEF), con voz pero sin voto, y quien ejercerá la secretaría técnica.

2. Una Dirección.

3. Una Coordinación de Formación, Gestión del Conocimiento y Tecnología.

4. Una Coordinación Administrativa y Financiera.

Por otra parte queda en el proyecto que el Director del Instituto será de libre nombramiento y remoción del Contralor General de la República.

El artículo 7°, determina las funciones del consejo directivo, las cuales están enmarcadas en las responsabilidades que debe tener un órgano de dirección de una unidad que tiene una misión académica. Entre las principales funciones están la de fijar las políticas para fomentar la investigación y a través de ella la formación de alta calidad en materia de vigilancia de la gestión y control de los recursos públicos. Se destaca que se debe buscar la consolidación de una cultura respetuosa de la ética y los principios del Estado Social de Derecho. La formación ética es fundamental en la orientación de todas las actividades de la Unidad Administrativa Especial.

De otra parte, el Consejo Directivo será el encargado de aprobar los programas de investigación, formación, preparación y actualización permanente relacionados con el control fiscal, apoyados en la incorporación y el desarrollo de tecnologías de la información y la comunicación. Igualmente le corresponderá determinar

el rumbo de la Unidad Administrativa Especial en los planes, proyectos y programas a desarrollar.

Respecto del artículo 8° que fija las funciones de la dirección que será la dependencia encargada del normal funcionamiento del instituto de altos estudios fiscales y ser su representante legal.

Los artículos 9° y 10 fijan las funciones de las coordinaciones de formación, gestión del conocimiento y tecnología, y la administrativa y financiera, respectivamente, serán las dependencias encargadas del funcionamiento del Instituto, para la gestión investigativa, académica, vinculación con entidades y organismos internacionales. Por su parte 1.a Coordinación administrativa será el soporte para los procesos de su área.

Como quiera que por efectos presupuestales no se puede incrementar la planta administrativa se homologa el cargo de Director de la Unidad Administrativa Especial - Instituto de Altos Estudios Fiscales (IAEF), creada en la presente ley con el cargo de Director de Oficina, Grado 04, de la Oficina de Capacitación Producción de Tecnología y Cooperación Técnica Internacional establecido en el artículo 2° del Decreto-ley 271 de 2000, que se suprime de la planta global de personal vigente en la Contraloría General de la República, según lo señala el artículo 11 del proyecto.

Por las mismas razones presupuestales indicadas anteriormente, el proyecto modifica la planta de personal para cumplir las funciones de los cargos necesarios en las dependencias creadas en la estructura orgánica del nuevo Instituto, es así como se contempla la variación de denominación de cargos en los artículos 11 y 12 del proyecto de ley.

Por otra parte, en el proyecto se determina que los funcionarios adscritos a la actual Oficina de Capacitación Producción de Tecnología y Cooperación Técnica Internacional de la contraloría General de la República, se reubicarán en el IAEF o en otra dependencia pero conservando sus derechos, pese a ser este aspecto normativo general, es preciso señalarlo en la ley para mayor claridad de los funcionarios, por ello el artículo 13 del proyecto lo estipula.

Finalmente, el artículo 14 establece la modificación de la Organización de la Contraloría para incluir la Unidad Administrativa Especial IAEF.

El artículo 15, deroga el numeral 2.2 del artículo 11 y el artículo 49 del Decreto-ley 267 de 2000, teniendo en cuenta que se suprime una dependencia y en este sentido para claridad de las normas debe quedar claro que dependencia desaparece de la estructura de la Contraloría General de la República.

Se considera que el proyecto de ley está muy bien concebido y es muy importante para el país contar con un Instituto especializado para fomentar la investigación educativa en el campo de Control Fiscal y desarrollar los programas de formación para que se cuente con personas debidamente calificadas en el campo específico.

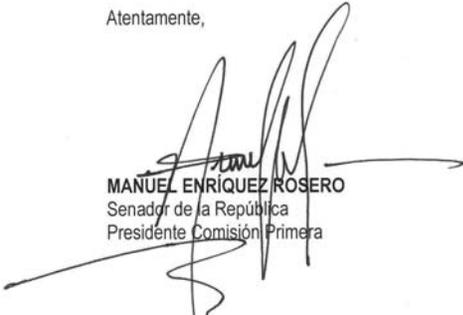
Por último cabe destacar que la figura de la Unidad Administrativa Especial sin personería jurídica, está siendo utilizada como una forma de cumplir funciones específicas en los diferentes organismos del Estado, para dar vía de camino intermedio para que la Entidad a la cual estén adscritas tenga el direccionamiento para cumplir los fines constitucionales para los cuales fue-

ron creados, como en el caso de la Contraloría General de la República en este proyecto de ley.

6. Proposición

Por las anteriores consideraciones, se solicita a la Honorable Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, dar primer debate y aprobar el **Proyecto de ley número 45 de 2015**, por la cual se modifican parcialmente los decretos ley 267 y 271 de 2000, se crea la Unidad Administrativa especial sin personería jurídica Instituto de Altos Estudios Fiscales (IAEF) de la Contraloría General de la República, se establece su organización y funcionamiento y se dictan otras disposiciones, junto con el texto propuesto.

Atentamente,



MANUEL ENRIQUEZ ROSERO
Senador de la República
Presidente Comisión Primera

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 45 DE 2015

por la cual se modifican parcialmente los Decretos-ley 267 y 271 de 2000, se crea la Unidad Administrativa Especial sin personería jurídica Instituto de Altos Estudios Fiscales (IAEF) de la Contraloría General de la República, se establece su organización y funcionamiento y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Creación de la Unidad Administrativa Especial, denominada Instituto de Altos Estudios Fiscales.* Créase la Unidad Administrativa Especial sin personería jurídica, denominada Instituto de Altos Estudios Fiscales (IAEF), adscrita a la Contraloría General de la República.

Artículo 2°. *Naturaleza jurídica.* La Unidad Administrativa Especial sin personería jurídica, denominada Instituto de Altos estudios Fiscales (IAEF), con carácter académico e investigativo creada en la presente ley, conforme con su naturaleza jurídica, tendrá patrimonio propio, autonomía administrativa y contractual en lo relacionado con su objeto y podrá obtener y administrar recursos propios que le permitan cumplir su misión.

Artículo 3°. *Objetivo.* El Instituto de Altos Estudios Fiscales (IAEF) en el ámbito educativo de su competencia, tiene como objetivo realizar y fomentar la investigación que soporte el conocimiento en ciencia y tecnología y a través de ella la formación de alta calidad en materia de vigilancia de la gestión y control de los recursos públicos, propendiendo por la consolidación de una cultura respetuosa de la ética y los principios del Estado Social de Derecho, así como por la preparación de personal altamente calificado, en todos los niveles, en control y vigilancia de la gestión fiscal. Para ello podrá desarrollar y ejecutar proyectos de investigación, programas de estudio, formación, prepara-

ción y actualización permanente relacionados con esas materias, apoyado en el desarrollo de tecnologías de la información y la comunicación.

Artículo 4°. *Funciones y competencias del Instituto de Altos Estudios Fiscales.* El Instituto de Altos Estudios Fiscales (IAEF) tendrá las siguientes funciones:

1. Desarrollar la investigación que en el campo educativo se reconoce como pertinente y trascendente, relacionada con el control y la vigilancia de la gestión fiscal.

2. Desarrollar programas de formación en materias relacionadas con el control y la vigilancia de la gestión fiscal.

3. Propiciar espacios de participación para la formación de los actores fundamentales en control y vigilancia de la gestión de los recursos públicos.

4. Formar talento humano altamente calificado en materias relacionadas con el control fiscal.

5. En el ámbito de su competencia, organizar programas educativos, en diferentes modalidades y con el uso de diversas metodologías, con el fin de formar ciudadanos comprometidos con el cuidado y vigilancia de la gestión de los recursos públicos.

6. Contribuir al fortalecimiento institucional de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal.

7. El Instituto de Altos Estudios Fiscales (IAEF), será competente para su administración y manejo de recursos propios, conforme con las políticas, planes y programas de la Contraloría General de la República.

8. Dirigir procesos de cooperación técnica a través de convenios y acuerdos con organismos o entidades de carácter nacional o internacional para el fortalecimiento institucional de la Contraloría General de la República.

9. Las demás que le sean asignadas por otras leyes y reglamentos conforme con su naturaleza.

Parágrafo. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, las funciones, competencias, recursos, presupuesto y responsabilidades que a la Oficina de Capacitación, Producción de Tecnología y Cooperación Técnica Internacional le asigna el Decreto-ley 267 de 2000 y normas que lo reglamentan, serán asumidas por la Unidad Administrativa Especial - Instituto de Altos Estudios Fiscales (IAEF) de la Contraloría General de la República.

Artículo 5°. *Presupuesto.* El presupuesto de funcionamiento e inversión de la Unidad Administrativa Especial - Instituto de Altos Estudios Fiscales (IAEF), creada por la presente ley, hará parte del presupuesto de la Contraloría General de la República.

A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, el Instituto de Altos Estudios Fiscales (IAEF) podrá generar recursos propios por razón de su actividad, para lo cual podrá fijar valores por prestación de servicios relacionados con su objeto y actividad, inscripción y pago de cursos y programas académicos. Igualmente podrá recibir recursos provenientes de la cooperación internacional y los provenientes de convenios o contratos con entidades públicas o privadas del orden nacional o internacional.

Parágrafo. La Unidad Administrativa Especial - Instituto de Altos Estudios Fiscales (IAEF) será autónoma para elaborar, aprobar y ejecutar el presupuesto anual de recursos propios que genere con base en sus actividades misionales y académicas. Para ello contará en el Presupuesto General de la Nación, con una sección presupuestal como unidad ejecutora adscrita a la Contraloría General de la República.

Artículo 6°. *Estructura orgánica.* A partir de la entrada en vigencia de la presente ley se modifica la estructura y organización de la Contraloría General de la República para dar vía al funcionamiento de la Unidad Administrativa Especial - Instituto de Altos Estudios Fiscales (IAEF), se crea su organismo directivo, se definen sus dependencias y los correspondientes cargos, estableciendo sus funciones.

El Instituto de Altos Estudios Fiscales (IAEF) tendrá la siguiente organización:

1. Un Consejo Directivo, integrado por: el Contralor General, quien lo presidirá o su delegado, un Contralor Delegado designado por el Contralor General, un representante de los funcionarios de la Contraloría General de la República y el Director del Instituto de Altos Estudios Fiscales (IAEF), con voz pero sin voto, y quien ejercerá la secretaría técnica.

2. Una Dirección.

3. Una Coordinación de Formación, Gestión del Conocimiento y Tecnología.

4. Una Coordinación Administrativa y Financiera.

Parágrafo. El Director será de libre nombramiento y remoción del Contralor General de la República.

Artículo 7°. *Funciones del Consejo Directivo.* Son funciones del Consejo Directivo las siguientes:

1. Fijar las políticas para fomentar la investigación y a través de ella la formación de alta calidad en materia de vigilancia de la gestión y control de los recursos públicos, propendiendo por la consolidación de una cultura respetuosa de la ética y los principios del Estado Social de Derecho, así como por la preparación de personal altamente calificado, en todos los niveles, en control y vigilancia de la gestión fiscal.

2. Definir la orientación académica del Instituto de Altos Estudios Fiscales (IAEF), fundamentada en la pertinencia de los objetivos, los contenidos, la metodología y las competencias esperadas del proceso de investigación como fundamento de los procesos de formación.

3. Aprobar los programas de investigación, formación, preparación y actualización permanente relacionados con el control fiscal, apoyados en la incorporación y el desarrollo de tecnologías de la información y la comunicación.

4. Aprobar los proyectos y programas académicos, investigativos y de proyección social a desarrollar en la respectiva anualidad.

5. Establecer los mecanismos para asegurar el cumplimiento de los planes y programas del Instituto de Altos Estudios Fiscales (IAEF).

6. Velar por la calidad de los programas investigativos y académicos que ofrezca el Instituto de Altos Estudios Fiscales (IAEF).

7. Aprobar convenios con organismos o entidades de carácter nacional e internacional.

8. Vigilar el adecuado manejo de los recursos que administre el Instituto de Altos Estudios Fiscales (IAEF).

9. Aprobar el presupuesto anual que el Director del Instituto de Altos Estudios Fiscales (IAEF) prepare.

10. Aprobar los procesos de autoevaluación del Instituto de Altos Estudios Fiscales (IAEF) diseñados por el Director del Instituto.

11. Las demás que le señalen otras leyes o reglamentos y que de acuerdo con su naturaleza le correspondan.

Artículo 8°. *Funciones de la dirección.* Las funciones de la Dirección serán las siguientes:

1. Dirigir, conforme con los lineamientos y políticas definidas por el Consejo Directivo, el Instituto de Altos Estudios Fiscales (IAEF).

2. Presentar ante el Consejo Directivo el proyecto de presupuesto del Instituto de Altos Estudios Fiscales (IAEF), o sus modificaciones y adiciones, dentro de los términos legales y siguiendo los procedimientos de la Contraloría General de la República.

3. Presentar periódicamente informes de gestión al Consejo Directivo de la Unidad Administrativa Especial - Instituto de Altos Estudios Fiscales (IAEF), y al Contralor General de la República cuando este los requiera.

4. Representar al Instituto de Altos Estudios Fiscales (IAEF) ante los organismos o entidades nacionales y extranjeras con los cuales se suscriban convenios para investigación, desarrollo académico, movilidad estudiantil o de funcionarios.

5. Diseñar y llevar a cabo procesos de autoevaluación, así como determinar y ejecutar planes de mejoramiento continuo.

6. Realizar las acciones necesarias para que se cumplan los planes y proyectos aprobados para el Instituto de Altos Estudios Fiscales (IAEF).

7. Presentar al Consejo Directivo para su estudio y aprobación los proyectos y programas académicos, investigativos y de proyección social a desarrollar en la respectiva anualidad.

8. Expedir las disposiciones normativas internas y los actos administrativos que se requieran para su funcionamiento.

9. Ordenar el gasto de los recursos propios que genere el IAEF.

10. Convocar al Consejo Directivo a sesiones ordinarias y extraordinarias.

11. Suscribir contratos y convenios.

12. Aprobar los planes de acción que le sean presentados por las coordinaciones de formación, gestión del conocimiento y tecnología, la administrativa y financiera.

13. Las demás que le sean asignadas por ley y reglamentos.

Parágrafo. La representación legal del Instituto de Altos Estudios Fiscales (IAEF) estará a cargo del Director del mismo.

Artículo 9°. *Funciones de la coordinación de formación, gestión del conocimiento y tecnología.* Las funciones de coordinación serán las siguientes:

1. Ejecutar los planes y proyectos aprobados por el Consejo Directivo.

2. Desarrollar procesos de autoevaluación y determinar y ejecutar planes de mejoramiento continuo.

3. Gestionar los proyectos de investigación del Instituto de Altos Estudios Fiscales (IAEF) conforme con los requisitos y procedimientos establecidos por el Consejo Directivo.

4. Gestionar los procesos de formación y de proyección social del Instituto de Altos Estudios Fiscales (IAEF).

5. Gestionar convenios nacionales e internacionales.

6. Implementar el uso de tecnología de la información y la comunicación para el cumplimiento de los objetivos del Instituto de Altos Estudios Fiscales (IAEF) en coordinación con la Oficina de Sistemas e Informática de la CGR.

7. Mantener actualizado el material bibliográfico, el Centro de Documentación y la biblioteca del Instituto de Altos Estudios Fiscales (IAEF).

8. Ejecutar los planes de actualización, fortalecimiento y capacitación de los funcionarios de la Contraloría General de la República.

9. Las demás que le sean asignadas por ley y reglamentos.

Artículo 10. *Funciones de la coordinación administrativa y financiera.* Las funciones de coordinación serán las siguientes:

1. Elaborar el proyecto de presupuesto del Instituto de Altos Estudios Fiscales (IAEF).

2. Velar por la ejecución del presupuesto del Instituto de Altos Estudios Fiscales.

3. Gestionar recursos para el cumplimiento de las funciones misionales.

4. Las demás que le sean asignadas por ley y reglamentos.

Artículo 11. *Homologación de cargo.* El cargo de Director de la Unidad Administrativa Especial - Instituto de Altos Estudios Fiscales (IAEF), creada en la presente ley, será homologado al cargo de Director de Oficina, Grado 04, de la Oficina de Capacitación Producción de Tecnología y Cooperación Técnica Internacional establecido en el artículo 2° del Decreto-ley 271 de 2000, que se suprime de la planta global de personal vigente en la Contraloría General de la República, lo cual quedará así:

Artículo 2°. *Planta de personal.* Las funciones propias de la Contraloría General de la República serán cumplidas por la planta de personal que se establece a continuación Planta Global

Número	Denominación del empleo	Grado
Seis (6)	Directores de oficina	4
Un (1)	Director de Unidad Administrativa Especial Instituto de Estudios Fiscales	4

Parágrafo. Las competencias y funciones que antes de entrar en vigencia la presente ley correspondían al Director de la Oficina de Capacitación Producción de Tecnología y Cooperación Técnica Internacional, se trasladarán al Director de la Unidad Administrativa Especial-Instituto de Altos Estudios Fiscales en lo que sean compatibles con lo establecido en la ley.

Artículo 12. *Modificación a la planta de personal de la Contraloría General de la República.* A partir de la entrada en vigencia de la presente ley se modifica el artículo 2° del Decreto-ley 271 de 2000 que establece la planta global de la Contraloría General de la República en el Despacho del Contralor General con la supresión de dos cargos de Asesor de Despacho Grado 2 y la creación de dos cargos de coordinador de gestión Grado 3, la cual en lo pertinente quedará así:

Artículo 2°. Planta de personal. Las funciones propias de la Contraloría General de la República serán cumplidas por la planta de personal que se establece a continuación:

Despacho del Contralor General:

Número	Denominación del empleo	Grado
Cinco (5)	Asesores de Despacho	2
Tres (3)	Coordinador de gestión	3

Artículo 13. *Reorganización y distribución de cargos.* El Contralor General de la República distribuirá y organizará los cargos de la planta de personal de la Oficina de Capacitación Producción de Tecnología y Cooperación Técnica Internacional que se suprime y asignará los necesarios para el funcionamiento de la Unidad Administrativa Especial sin personería jurídica - Instituto de Altos Estudios Fiscales (IAEF). Los servidores públicos que a la fecha de expedición de la presente ley presten sus servicios en la Oficina de Capacitación, Producción de Tecnología y Cooperación Técnica Internacional, podrán ser reubicados por el Contralor General de la República en la planta de personal de la Unidad Administrativa Especial Instituto de Altos Estudios Fiscales (IAEF) de la Contraloría General de la República, o en cualquier otra dependencia del órgano de control, en todo caso conservarán las mismas condiciones y derechos de los que son titulares.

Artículo 14. *Modificación.* A partir de la entrada en vigencia de la presente ley se modifica el artículo 11 del Decreto-ley 267 de 2000 que establece la Organización de la Contraloría General de la República para agregar los siguientes numerales 1.7 y 1.8, el cual en lo pertinente quedará así:

Artículo 11. Organización. La Contraloría General de la República tendrá la siguiente organización:

NIVEL CENTRAL

Nivel Superior de Dirección

1. Contralor General de la República.
2. Unidad Administrativa Especial sin personería jurídica Instituto de Altos Estudios Fiscales (IAEF).
3. Consejo Directivo del Instituto de Altos Estudios Fiscales (IAEF).

Artículo 15. *Derogatoria.* La presente ley deroga el numeral 2.2 del artículo 11 y el artículo 49 del Decreto-ley 267 de 2000. Igualmente deroga las normas que le sean contrarias.

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

Publíquese y cúmplase.

Atentamente,



MANUEL ENRIQUEZ ROSERO
Senador de la República
Presidente Comisión Primera

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 016 DE 2014 CÁMARA, 171 DE 2015 SENADO

por medio de la cual se crea el artículo 116A, se modifican los artículos 68A, 104, 113, 359 y 374 de la Ley 599 de 2000 y se modifica el artículo 351 de la Ley 906 de 2004.

Bogotá, D. C., 8 de septiembre 2015

Doctor:

MANUEL ENRIQUEZ ROSERO

Presidente Comisión Primera

Senado de la República

Referencia: Informe primer debate Proyecto de ley número 016 Cámara, 171 de 2015 Senado.

Distinguido Presidente:

En cumplimiento de la designación que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Primera, rendimos informe de ponencia para primer debate del **Proyecto de ley número 016 de 2014 Cámara, 171 de 2015 Senado**, por medio de la cual se crea el artículo 116A, se modifican los artículos 68A, 104, 113, 359 y 374 de la Ley 599 de 2000 y se modifica el artículo 351 de la Ley 906 de 2004, de origen parlamentario¹, y que ya ha surtido los dos debates² reglamentarios en la Cámara de Representantes y debidamente publicado³ el texto definitivo aprobado por la plenaria de esta corporación.

1. CONTEXTO Y FINALIDAD DEL PROYECTO DE LEY

Contextualizado por los autores, el objeto del proyecto de ley se presentó en los siguientes términos en la exposición de los motivos⁴:

Los llamados ataques con ácido se han convertido en una práctica recurrente para manos criminales que, sin tener la intención de cometer homicidio, busca causar un daño irreparable y de carácter permanente en otra persona.

¹ Honorables Representantes Ana Paola Aguero García, Carlos Eduardo Guevara y Guillermina Bravo M.

² Aprobación primer debate: 5 de mayo de 2015. Aprobación segundo debate: 2 de junio de 2015.

³ *Gaceta del Congreso* número 381 del 5-06-2015.

⁴ *Gaceta del Congreso* número 366 de 2014.

El Estado colombiano debe permitir que los ciudadanos víctimas de este tipo de delito reciban toda la atención requerida, pero también garantizar que el sistema judicial opere de manera eficiente y prontamente, penalizando de manera ejemplar este tipo de crímenes.

Si bien es cierto, todas las personas son indistintamente víctimas de estos actos de violencia, las mujeres son las más afectadas. Es por esto que se requiere que la normatividad penal, advierta de manera coherente, un incremento en las sanciones frente a ataques con ácido en contra de mujeres, así como sanciones especiales cuando se afecta el rostro o el cuello, por las consecuencias sociales y psicologías que conlleva el tener una quemadura o deformidad en esta parte del cuerpo.

En palabras del representante ponente en Cámara, “el proyecto de ley tiene como propósito lograr un aumento significativo en las penas contempladas en el ordenamiento penal colombiano para quienes ataquen o agredan a otras personas utilizando ácidos, sustancias y/o agentes químicos”.

1.1. Los ataques con ácido y agentes químicos. La justificación para el endurecimiento de las penas

Los ataques con agentes químicos se han venido convirtiendo en una práctica recurrente en nuestra sociedad, donde el victimario busca causar en la víctima daños permanentes, irreversibles, y de profunda incidencia en todas las esferas de la persona, tanto a nivel físico, como en el entorno social, laboral, etc. Las lesiones son consideradas como un “trastorno de estrés traumático continuo”, siendo el dolor el componente de mayor sufrimiento. Los síntomas psicológicos abarcan desde reacciones emocionales intensas agudas hasta trastornos mentales mayores a largo plazo, ya que la piel, además de ser un órgano con múltiples funciones fisiológicas, es una barrera que permite diferenciarnos de los demás⁵. De esta forma, una quemadura puede generar sentimientos de desintegración y confusión, con gran dificultad para la contención de las emociones y una ansiedad desbordante por la alteración en su imagen corporal, siendo mucho mayor cuando el compromiso es a nivel facial.⁶

Las agresiones por quemaduras químicas en Colombia son una expresión de intolerancia en los conflictos de pareja y en las relaciones interpersonales deterioradas. Las mujeres jóvenes, de bajo nivel socioeconómico y bajo nivel académico, tienden a ser los blancos de este tipo de agresiones como consecuencia de un castigo social o una venganza. En Bogotá las quemaduras por ácido presentan un patrón similar al de los países en desarrollo: mujeres con bajo nivel socioeconómico, sin educación o con escasa formación básica, y en situación de dependencia económica.⁷

El trauma psicológico en estos casos es más grave que en los traumas por otras causas. Las lesiones y su relación con la desfiguración, son causas de baja autoestima, miedo constante a ser atacadas de nuevo y ma-

yor riesgo de presentar síntomas depresivos, relacionados directamente con la gravedad de la desfiguración facial que pueda presentar la víctima⁸.

Así las cosas, esta práctica se ha visto incrementada con el pasar del tiempo. De acuerdo al Instituto Nacional de Medicina Legal, en su último reporte sobre personas atacadas con ácido, expone que desde el 2004 se han presentado 926 ataques siendo 565 de las víctimas reportadas, mujeres y 297 están entre los 20 y 30 años de edad. Anteriormente, en el periodo entre 2004 y 2007, los ataques no sobrepasaban los 50 casos, a partir de 2008 se triplicaron las denuncias hasta llegar a un promedio de 160 ataques con ácido por año. Del total de los conocidos por la Fiscalía se estableció que 129 fueron perpetrados por miembros de la Fuerza Pública.

Asimismo, el informe revela que 361 hombres fueron víctimas de esta clase de ataques y fue el año 2012 el que mayor número de denuncias registró con 162 casos. En cuanto al victimario, el informe revela que 257 ataques fueron provocados por desconocidos a víctimas sin relación alguna con el agresor y que 79 de estos ataques fueron de vecinos de las víctimas, 71 entre esposos y ex esposos, 23 por delincuencia común, 49 entre compañeros de colegio y trabajo, 16 por arrendadores y clientes, 3 de empleados a jefes y 18 por supuestos amigos⁹.

En cuanto al parentesco entre víctima y victimario, el informe reporta que 17 de estos ataques fueron de padres a sus hijos, 12 entre hermanos, 5 por niñeras, 2 de hijos a sus madres y 5 de cuñados.

De cara a la edad de las víctimas, 168 son niños y 28 eran menores de 4 y 3 años eran adultos mayores de 80 años. En 413 de estos casos el ácido fue arrojado en la cara, 91 en las manos mientras las víctimas intentaban protegerse, 35 en la cabeza y curiosa mente 16 fueron en lo que se conoce como el área pélvica. Si bien el mayor número de casos corresponde a diferencias personales, el informe deja en claro que un buen porcentaje de las víctimas resulta ron de casos de violencia entre parejas y familiares, un elevado número que se relaciona con la intolerancia.

Los territorios donde más ataques se presentaron, fueron Bogotá, D. C., el 24% de todos los casos, seguido de Antioquia con el 17% y Valle del Cauca con el 11%.

Esta serie de ataques llevo a nuestro país a esta r entre los deshonrosos primeros puestos, siguiendo de cerca a países como Bangladesh, Pakistán y la India. Estos tienen como características similares sistemas judiciales leves, altos niveles de impunidad, pobreza y discriminación de género. Las principales razones que motivan ese tipo de agresión son sospechas de infidelidad y celos. En la mayoría de los casos los asaltantes son conocidos por las víctimas (esposos, familiares u otras personas cercanas)¹⁰ al igual que en Colombia.

⁸ Agresiones con químicos en Colombia, un problema social. Jorge Luis Gaviria Castellanos, Md; Viviana Gómez Ortega, Md; Raúl Insuasty Mora, Md. <http://www.ciplastica.com/sccp4-junio-2014>

⁹ Medicina Legal. Informe sobre Ataque de Ácidos.

¹⁰ Peck MD. Epidemiology of burns throughout the World. Part II: Intentional burns in adults. *Burns*. 2012;38(5):630-637.

⁷ Fernández LM. Modelo de intervención en crisis. En busca de la resiliencia personal. Junio 2010. Documento disponible en: <http://es.scribd.com/doc/67502074/Trab-Modelo-de-Intervencion-en-Crisis> Lourdes-Fernández.

⁵ Agresiones con químicos en Colombia, un problema social. Jorge Luis Gaviria Castellanos, Md; Viviana Gómez Ortega, Md; Raúl Insuasty Mora, Md <http://www.ciplastica.com/sccp4-junio-2014>

⁶ Das KK, Khondokar MS, Quamruzzaman M, Ahmed SS & Peck M. Assault by burning in Dhaka, Bangladesh. *Burns* 2013;39(1):1 77-183.

⁷ Mannan A, Ghan i S, Clarke A, Butler P. Cases of chemical assault worldwide: a literature review. *Burns* 2007;33: 149-54.

Comparación de número de casos de agresiones con sustancias químicas durante el 2011 y 2012.

País	Nº de Ataques 2011	Nº de Ataques 2012	Población Estimada de Mujeres	Tasa por Millón 2011	Tasa por Millón 2012
Pakistán	84	93	87.114.370	0,96%	1,06%
Bangladesh	150	71	84.834.950	1,77%	0,83%
Colombia	45	91	22.819.750	1,97%	3,98

Fuente: Agresiones con químicos en Colombia, un problema social, Jorge Luis Gaviria Castellanos, Md; Viviana Gómez Ortega, Md; Raúl Insuasty Mora, Md <http://www.ciplastica.com/sccp4-junio-2014>

Violencia Interpersonal en Colombia, según mecanismos causal de la lesión y sexo de la víctima. Colombia, 2014.

Mecanismo Causal	Hombres	Hombres	Mujeres	mujeres	Total	Total
	Casos	%	Casos	%	Casos	%
Contundente	35.521	50,65	18.279	48,94%	53.800	50,05
Mecanismo múltiple	13.614	19,41%	9.150	24,50%	22.764	21,28%
Corto contundente	7.736	11,03%	5.483	14,68%	13.219	12,30%
Corto punzante	5.874	8,38%	1.086	2,91%	6.960	6,48%
Cortante	3.177	4,53%	1.516	4,06%	4.693	4,37%
Abrasivo	1.588	2,26%	1.172	3,14%	2.769	2,57%
Proyectil de arma de fuego	1.889	2,69%	292	0,78%	2.181	2,03%
Agentes y mecanismos explosivos	220	0,31%	41	0,11%	261	0,24%
Punzante	186	0,27%	40	0,11	261	0,21%
Térmico	130	0,19%	91	0,24%	221	0,21%
Toxico	76	0,11%	65	0,17%	141	0,13%
Caustico	35	0,05%	47	0,13%	82	0,08%
Biodinámica	41	0,06%	37	0,10%	78	0,07%
Agentes y mecanismos biológicos	24	0,04%	32	0,09%	57	0,05%
Generadores de Asfixia	12	0,02%	15	0,04%	27	0,03%
Eléctrico	12	0,02%	7	0,02%	19	0,02%
Total	70.136	100	37.353	100	107.489	100

Fuente: Medicina Legal. Forensis 2014. Datos para la Vida.

<http://www.medicinalegal.gov.Co/documentos/10180/188820/FORENSIS+2013+6-+violencia+interpersonal.pdf/51fd2db2-93fl-4c22-9944-f2d88dd0b1c6>

1.2. Ley 1639 de 2013

Dado que 2012 fue al año que más ataques de esta clase presento, al año siguiente el Congreso de la República expidió la Ley 1639 que a grandes rasgos dispuso:

Modificar el artículo 113 de la Ley 599 de 2000, en donde se aumentó la pena mínima a 6 años lo que evita que el delito sea excarcelable y la sentencia máxima será de 10 años, esto variando de cuerdo al agravante.

Establecer para la deformidad física transitoria, una pena de prisión de 1 a 6 años y multa de veinte (20) a treinta y siete punto cinco (37.5) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Para la Deformidad permanente, la pena será de prisión de 2 años y medio a 7 años y multa de treinta y cuatro punto sesenta y seis (34.66) a cincuenta y cuatro (54) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Deformidad física causada usando cualquier tipo de ácidos que generen daño o destrucción al entrar en contacto con el tejido humano, incurrirá en pena de prisión de 6 a 10 años y multa de treinta y cuatro punto sesenta y seis (34.66) a cincuenta y cuatro (54) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Si la deformidad afectare el rostro, la pena se aumentará desde una tercera parte hasta la mitad.

La ley también exige al Gobierno el control de la comercialización de la venta de ácidos con la creación del Registro de Control para la venta al menudeo de estas sustancias. El mismo estará a cargo del Invim, quien debe identificar al distribuidor y consumidor del producto.

El aspecto más importante y por el cual debe responder el Ministerio de Salud consiste en la creación de la ruta de atención integral para las víctimas de ataques con ácidos y los mecanismos para proporcionar ocupación laboral o su continuidad laboral, según el caso. También ordena que los servicios, tratamientos médicos y psicológicos, procedimientos e intervenciones necesarias para restituir la fisionomía y funcionalidad de las zonas afectadas, no tengan costo alguno y serán a cargo del Estado.

El Gobierno en virtud de las facultades concedidas en la ley, expide el Decreto 1033 de 2014, que tiene por objeto *regular el régimen de regulación de venta ácidos álcalis o sustancias similares o corrosivas que generen daño o destrucción al entrar en contacto con el tejido humano*. El texto incluyó un Capítulo para la Ruta Integral de estas personas. Sin embargo, en la práctica, estas medidas y en especial las contenidas en el *Componente Laboral* han resultado nulas. Como lo afirma la Presidente de la Fundación INTIS que trabaja en conjunto con la Fundación Natalia Ponce, la mayoría de estas personas, si no todas, tienen problemas en el ámbito laboral, no pudiendo reincorporarse. Es un poco paradójico que a pesar de que en las regiones donde más ataques con este instrumento se presentaron no presentan índices preocupantes de desempleo, los sujetos pasivos de la conducta no han podido reincorporarse al ámbito laboral. Así las cosas, las medidas del gobierno han resultado ineficaces e insuficientes. Dado que este es el punto en que más énfasis quiso hacer el legislador¹¹ y adicionalmente en el que más falencias se presentan, es necesario llamar la atención en cuanto a los esfuerzos que ha adelantado el Ministerio de Salud para la efectiva materialización de los derechos de las víctimas. Corolario a ello, es importante tener en cuenta que para la mayoría de Fundaciones que trabajan con pacientes víctimas de estos ataques, el punto más importante es su reintegro a la vida social y laboral.

Ahora bien, de cara a los procesos penales que han adelantado bajo la vigencia de la Ley 1639 de 2013, al no tener un tipo penal independiente, muchos de estos casos por principio de oportunidad no terminan siendo

¹¹ <http://www.senado.gov.co/sala-de-prensa/noticias/item/19523-congreso-en-2013-aumento-a-10-anos-las-penas-para-atacantes-con-acido?tmpl=component&print=1>

castigados con la contundencia suficiente, ya que tampoco incluye algún tipo de artículo que excluya esta conducta de los subrogados penales. En este orden de ideas, la conducta como actualmente está tipificada carece de la contundencia para cumplir el fin preventivo de la pena. Como demuestra la información aportada por la Fiscalía del Sistema Penal Oral Acusatorio del total de 16 condenas, 14 se han dado por aceptación de cargos y 2 por acuerdo o negociación.

SENTENCIAS DE LOS CASOS INGRESADOS DEL 01/01/2013 AL 15/06/2015			
DELITOS CONTRA LA VIDA Y LA INTEGRIDAD PERSONAL	Sentencia condenatoria por aceptación total de cargos (ejecutoriada)	Sentencia condenatoria por acuerdo o negociación (ejecutoriada)	Total General
DELITOS CONTRA LA VIDA Y LA INTEGRIDAD PERSONAL			
DE LAS LESIONES PERSONALES			
LESIONES PERSONALES CON DEFORMIDAD FISICA AFECTA ROSTRO ART. 113 C.P.	4	1	5
LESIONES PERSONALES CON DEFORMIDAD FISICA PERMANENTE ART. 113 C.P. INCISO 2	7	1	8
LESIONES PERSONALES CON DEFORMIDAD FISICA TRANSITORIA ART. 113 C.P. INCISO 1	3		3
Total general	14	2	16

Fuente: Sistema de Información Spo

Así las cosas, si se tiene en cuenta que la pena no es contundente, y adicionalmente se presentan rebajas por aceptar cargos o negociar con la Fiscalía, las penas terminan siendo irrisorias. Esto sin tener en cuenta otros beneficios que puedan otorgarse durante la ejecución de la pena.

Adicionalmente, es importante considerar que debido a que se han utilizado más de 300 sustancias para la realización de estos ataques en el país, se necesita de la elaboración de un tipo penal independiente, de carácter técnico, que describa con claridad las sustancias que configuran su aplicación, y los verbos rectores que lo materializan. También es menester que contemple un enfoque diferencial de acuerdo a la víctima, conforme a la especial protección de la Corte Constitucional para niños (del total de los ataques, 168 son niños y 28 eran menores de 4 y 3 años), mujeres, y ancianos, dado que han sido frecuentes los ataques en contra de estas personas.

La creación de este tipo penal con penas severas reconoce la gravedad de la conducta, que como se mencionó al principio de este escrito, tiene implicaciones mucho más profundas que otras lesiones. Así las cosas, como han descrito muchos sujetos pasivos de esta conducta, el ataque con agente químico “te entierra en vida”, acaba con las relaciones interpersonales, afecta de manera crítica el ámbito laboral y genera trastornos mentales a largo plazo. Estas situaciones ponen a las víctimas en situaciones de indefensión toda vez que carecen, de los medios físicos, materiales, y jurídicos para restablecer efectivamente sus derechos y revertir la situación a su estado inicial. Tampoco están en la capacidad de satisfacer sus necesidades vitales. Si la persona es puesta en esta situación de desigualdad manifiesta y desprotección, la medida apenas obvia, es crear un tipo penal que contemple estos elementos en aras de garantizar los derechos de las víctimas. Esta postura es más acertada si miramos el porcentaje de ataques que se dirigen a la cara (413 del total 926) lo que representa alrededor de un 44%, toda vez que la intención del agresor en estos casos es generar daños profundos y permanentes. La finalidad no es otra más que terminar con la vida de la víctima, diferente a lo que se ve por ejemplo frente a los casos de lesiones que se dan en escenarios de hurtos o riñas callejeras.

Por ello, y dado que la finalidad que se persigue al realizar estos ataques es extremadamente cruel y carece de fines lucrativos para el atacante, debe ser abordada desde otra perspectiva que contemple este factor y las consecuencias integrales en la vida de la víctima.

1.3. Fundamentos constitucionales

“...Artículo 1°. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana...”.

El precepto de Estado Social y el reconocimiento de la dignidad humana, son postulados prevalentes en el andamiaje constitucional, bajo el entendido de que dichas categorías dogmáticas trazan el derrotero de actuación tanto del Estado como de los servidores públicos que lo representan. Es sabido que Estado Social es un avance frente al clásico concepto de Estado de Derecho, que representaba el imperio de ley y la existencia formal de los derechos, traído en boga por las revoluciones burguesas del siglo XVIII y que en su momento representó un avance social extraordinario frente a los viejos regímenes absolutistas. No obstante el referido logro fue quedando corto frente al avance y a los nuevos desafíos que se configuran en la esfera social y política, es así como se vislumbra el concepto de Estado Social y con él, la prevalencia de la Constitución, los Derechos Humanos y su garantía efectiva. Es decir, se cambia o mueve la institucionalidad hacia la búsqueda de mejores niveles de justicia retributiva, y la garantía de los derechos de las personas.

En este diseño constitucional la dignidad humana ocupa un papel relevante ya que es tenida como valor, principio y derecho, *es el fundamento mismo del Estado*, de su reconocimiento central parte el catálogo de derechos fundamentales individuales, y en la contemporaneidad no se podría hablar de un estado social de derecho, si no se reconoce de forma efectiva este valor supremo y los consecuentes derechos que de ella se desprenden.

En este contexto constitucional que se presenta es en el que se está tramitando el presente proyecto de ley, de lo que se puede inferir claramente que esta iniciativa es acorde debido a que frente a una amenaza cierta a la vida y a la integridad de personas, y por ende, a la dignidad de las personas, la falta sería no establecer por parte de las autoridades las medidas que correspondan para hacer prevalecer los derechos fundamentales en riesgo.

“...Artículo 2°. *Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución...*”.

Al Estado le corresponde actuar como servidor y garante, el fin que justifica su existencia en el constitucionalismo moderno, entre otros, es garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, es decir, asume la obligación de materializar el Estado Social, la dignidad humana, y con ello, los derechos fundamentales individuales, tales como la vida, la integridad personal, el libre desarrollo de la personalidad, la honra, a propósito de la presente iniciativa, que precisamente busca, en cumplimiento de tales obligaciones, garantizar los derechos en riesgo y vulnerados a las personas mujeres y jóve-

nes, quienes han y siguen siendo víctimas de acciones censurables que los someten a las peores consecuencias, sin que a la fecha existan las medidas efectivas que frenen su consumación.

“...Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes...”

En el marco establecido el párrafo precedente reitera la obligación referenciada para las autoridades que como servidoras, deben proteger a las personas en su vida, honra y bienes, valores constitucionales superiores que obligan a las actuaciones como la que nos ocupa. Más allá de cualquier otra función, la responsabilidad de las autoridades está en preservar desde su competencia dichos bienes jurídicos, y en esa línea el congreso tiene la responsabilidad de crear cuantas veces sea necesario, las leyes que busquen tales objetivos.

“...Artículo 11. El derecho a la vida es inviolable. No habrá pena de muerte...”

Sin este derecho no existen otros derechos, empero, de otros derechos y valores, depende que se pueda llevar una buena vida. Todos los esfuerzos que realice el Estado para proteger la vida de las personas, más aun, de los más vulnerables, son necesarios, la vida debe entenderse en toda su extensión. El ataque con ácidos y sustancias afines que utilizan quienes causan daño a las personas constituye una actuación censurable, por la forma como se produce, las motivaciones, a quien va dirigido, y los daños que causa, no puede garantizarse el derecho a la vida en toda su extensión, si aun existen personas que a pesar de la existencia de una normativa, no están persuadidos de no cometer dichas conductas. Por ello, no interesa si son pocos o muchos casos, lo que debe tenerse en cuenta es la alevosía de quien lo hace, la utilización como forma de violencia y venganza, y la victimización de mujeres, objeto no pocas veces de discriminación y ataques, y los daños de todo orden, muchas veces irreversibles, que causa en la víctima del injusto.

“Artículo 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.”

La libertad y la igualdad deben entenderse, la primera como la de hacer lo que no prohíba la misma Constitución y la misma ley, y la segunda como la posibilidad de convivir en condiciones de equidad y semejanza humana, social y política.

¿Qué sucede entonces cuando una persona, en especial la mujer, es sometida a un ataque con ácido o sustancias afines que le dejan la mayor de las veces, secuelas de todo orden de carácter permanente?

Pues precisamente, que dicha persona pierde de *ipso facto* su libertad y por las consecuencias referidas, es posible que tenga que sufrir desigualdad en el trato y en las opciones futuras, prácticamente, para toda la vida.

Es por lo anterior, que puede más la necesidad de proteger los valores y derechos fundamentales señalados, frente a cualquier consideración de orden, técnico, administrativo o legal, que esté en contra de esta iniciativa, la cual debe prosperar porque resulta abiertamente interpretadora de una obligación constitucional y humana.

Ahora bien la Corte Constitucional¹² a través de sus fallos, ha reiterado que este derecho no puede entenderse en sentido formal, sino en sentido material. Por ello se debe dar un trato igual a iguales y desigual a desiguales, en aras de efectivamente materializar el postulado constitucional. Así las cosas ha permitido una serie de discriminaciones positivas en favor de grupos de especial importancia constitucional verbigracia las mujeres. Veamos:

“La discriminación contra la mujer se ha definido a nivel internacional como toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer; independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.

La Corte Constitucional de Colombia ha reconocido la especial importancia de establecer criterios para la protección de las mujeres en múltiples aspectos, bien sea como una manifestación del derecho a la igualdad de sexos¹³ o mediante el establecimiento de acciones afirmativas y medidas de protección especial a la mujer (...)”

“...Artículo 43. La mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación...”

Este artículo se refiere de forma especial a la mujer, víctima directa y recurrente de este delito, y aun, en muchos ámbitos, el hombre no la cree igual en condiciones, y más aun, la somete a tratos crueles y discriminatorios, el tema que nos concierne en el presente proyecto es evidente frente a la violación flagrante de estos y otros derechos, el asesinato, los tratos crueles, y los ataques con ácido y otras sustancias afines, son demostraciones del atraso cultural en el que le toca moverse a la mujer promedio, de forma expresa o velada son sometidas a discriminación y dominancia, en público o privado, por amor u odio, por alegría o tristeza, el hombre en particular, cree que aun reina sobre todas las especies, incluyéndola como parte de su dominio, prueba de ello, son los atentados con ácido, por justificaciones que no pasan de ser emociones mal conducidas por alguien, que no justifican de ninguna manera tan reprochable actuación.

Mientras una mujer este siendo víctima de este delito, se deberá realizar permanentemente esfuerzos institucionales para acabar esta expresión de barbarie, la cual deja muy mal parado tanto al Estado como a la sociedad si estos, se quedan estáticos frente a su realización.

2. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

De acuerdo con el texto aprobado en plenaria de la Cámara, y que se transcribe a continuación, el proyecto de ley consta de 11 artículos, incluyendo la vigencia, creándose en su artículo primero el delito de “Lesiones con agentes químicos, ácido y/o sustancias similares”; adicionándose un agravante al artículo 104 del Código Penal cuando el homicidio sea cometido utilizando es-

¹² Corte Constitucional. Sentencia C-335 de 2013. MP: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

¹³ Sentencias de la Corte Constitucional C-112 de 2000, M.P. Alejandro Martínez Caballero y C-667 de 2006, M.P. Jaime Araújo Rentería.

tas sustancias (artículo 3°); modificando los artículos 358, 359 y 374 del Código Penal al hacer explícita las conductas penales allí descritas cuando se agoten con la utilización de agente químico, álcalis, sustancias similares o corrosivas (artículos 4°, 5° y 8° del proyecto), y en todos los casos, con un aumento de la pena privativa de la libertad. Consecuente con estas modificaciones, se propone en el artículo 6° adicionar estos comportamientos a las exclusiones de los beneficios de los subrogados pena les actualmente previstas en el artículo 68A del Código Penal. Esto respecto de las modificaciones al Código Penal.

El artículo 7° del proyecto pretende modificar el artículo 351 del Código de Procedimiento Penal en la situación específica de los procesos penales originados por delitos relacionados con estas sustancias, disminuyendo a una tercera parte de la rebaja de la pena la aceptación de los cargos para quienes cometan esos delitos en las modalidades que el proyecto hace explícitas.

En el artículo 9° del proyecto se ordena al Gobierno nacional adelantar campañas de prevención sobre el uso de estos productos químicos, mientras, con el artículo 10, se obliga al Instituto de Medicina legal a suministrar de forma inmediata toda la información que requiera el médico tratante de las víctimas de estos delitos para los respectivos procedimientos médicos.

Como consecuencia de estas modificaciones y para armonizarlas con las normas penales vigentes, el artículo 2° del proyecto prevé la eliminación de los incisos tercero y cuarto del artículo 113 del Código Penal.

**TEXTO APROBADO¹⁴ EN SESIÓN PLENARIA
AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 016 DE 2014
CÁMARA**

**TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA
AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 016
DE 2014 CÁMARA**

por medio de la cual se crea el artículo 116A, se modifican los artículos 68A, 104, 113, 359 y 374 de la Ley 599 de 2000 y se modifica el artículo 351 de la Ley 906 de 2004.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese el artículo 116A a la Ley 599 de 2000, de la siguiente manera:

“Artículo. 116A. Lesiones con agentes químicos, ácido y/o sustancias similares. *El que cause a otro daño temporal o semipermanente en el cuerpo o en la salud, usando para ello cualquier tipo de agente químico, álcalis, sustancias similares o corrosivas que generen perjuicio o destrucción al entrar en contacto con el tejido humano, incurrirá en pena de prisión de ciento cincuenta (150) meses a doscientos cuarenta (240) meses y multa de ciento veinte (120) a doscientos cincuenta (250) salarios mínimos legales mensuales vigentes.*

Cuando la conducta cause deformidad o daño permanente, pérdida parcial o total, funcional o anatómica, la pena será de doscientos cincuenta y un (251) meses a trescientos sesenta (360) meses de prisión y multa de mil (1.000) a tres mil (3.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Cuando con la conducta se cause daño que afecte parte del rostro o del cuello de la víctima, o la víctima sea una mujer o en menor de edad, la pena se aumentará de una tercera parte a la mitad”.

Artículo 2°. Elimínese el tercer y cuarto inciso del artículo 113 de la Ley 599 de 2000.

Artículo 3°. Adiciónese el numeral 12 al artículo 104 de la Ley 599 de 2000, así:

“12. Si se cometiere usando cualquier tipo de agente químico; álcalis; sustancias similares o corrosivas que generen perjuicio o destrucción al entrar en contacto con el tejido humano”.

Artículo 4°. Modifíquese el artículo 358 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

“Artículo 358. Tenencia, fabricación y tráfico de sustancias u objetos peligrosos. *El que ilícitamente importe, introduzca, exporte, fabrique, adquiera, tenga en su poder, suministre, trafique, transporte o elimine de cualquier tipo de agente químico, ácidos, álcalis, sustancias similares o corrosivas que generen perjuicio o destrucción al entrar en contacto con el tejido humano, desecho o residuo peligroso, radiactivo o nuclear considerado como tal por tratados internacionales ratificados por Colombia o disposiciones vigentes, incurrirá en prisión de cuarenta y ocho (48) a ciento cuarenta y cuatro (144) meses y multa de ciento treinta y tres (133.33) a treinta mil (30.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.*

La pena señalada en el inciso anterior se aumentará hasta la mitad, cuando como consecuencia de algunas de las conductas descritas se produzca liberación de energía nuclear, elementos radiactivos o gérmenes patógenos que pongan en peligro la vida o la salud de las personas o sus bienes.”.

Artículo 5°. Modifíquese el artículo 359 de la Ley 599 de 2000, de la siguiente manera:

“Artículo 359. Empleo o lanzamiento de sustancias u objetos peligrosos. *El que emplee, envíe, remita o lance contra persona, edificio o medio de locomoción, o en lugar público o abierto al público, sustancia u objeto de los mencionados en el artículo precedente, incurrirá en prisión de noventa y seis (96) a ciento noventa y dos (192) meses, siempre que la conducta no constituya otro delito.*

Si la conducta se comete al interior de un escenario deportivo o cultural, además se incurrirá en multa de cinco (5) a diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes y en prohibición de acudir al escenario cultural o deportivo por un periodo entre seis (6) meses, y tres (3) años.

La pena será de ciento veinte (120) a doscientos dieciséis (216) meses de prisión y multa de ciento treinta y cuatro (134) a setecientos cincuenta (750) salarios mínimos legales mensuales vigentes, cuando la conducta se realice con fines terroristas o en contra de miembros de la fuerza pública.

La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando el objeto lanzado corresponda a artefactos explosivos, elementos incendiarios, o de sustancias químicas que pongan en riesgo la vida, la integridad personal o los bienes.

El que porte o ingrese armas blancas u objetos peligrosos al interior de un escenario deportivo

¹⁴ Publicado en la *Gaceta del Congreso* número 381 de 2015.

o cultural incurrirá en multa de cinco (5) a diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes y prohibición de acudir al escenario deportivo o cultural de seis (6) meses a tres (3) años”.

Artículo 6º. Modifíquese el segundo inciso del artículo 68A de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

“Artículo 68A. Exclusión de los beneficios y subrogados penales. No se concederán la suspensión condicional de la ejecución de la pena; la prisión domiciliaria como sustitutiva de la prisión; ni habrá lugar a ningún otro beneficio, judicial o administrativo, salvo los beneficios por colaboración regulados por la ley, siempre que esta sea efectiva, cuando la persona haya sido condenada por delito doloso dentro de los cinco (5) años anteriores.

Tampoco quienes hayan sido condenados por delitos dolosos contra la Administración Pública; delitos contra las personas y bienes protegidos por el Derecho Internacional Humanitario; delitos contra la libertad, integridad y formación sexual; estafa y abuso de confianza que recaigan sobre los bienes del Estado; captación masiva y habitual de dineros; utilización indebida de información privilegiada; concierto para delinquir agravado; lavado de activos; soborno transnacional; violencia intrafamiliar; hurto calificado; extorsión; homicidio agravado mediante utilización de cualquier tipo de agente químico, álcalis, sustancias similares o corrosivas que generen perjuicio o destrucción al entrar en contacto con el tejido humano; lesiones causadas con agentes químicos, ácido y/o sustancias similares; violación ilícita de comunicaciones; violación ilícita de comunicaciones o correspondencia de carácter oficial; trata de personas; apología al genocidio; lesiones personales por pérdida anatómica o funcional de un órgano o miembro; desplazamiento forzado; tráfico de migrantes; testaferrato; enriquecimiento ilícito de particulares; apoderamiento de hidrocarburos, sus derivados, biocombustibles o mezclas que los contengan; receptación; instigación a delinquir; empleo o lanzamiento de sustancias u objetos peligrosos; fabricación, importación, tráfico, posesión o uso de armas químicas, biológicas y nucleares; delitos relacionados con el tráfico de estupefacientes y otras infracciones; espionaje; rebelión; y desplazamiento forzado; usurpación de inmuebles, falsificación de moneda nacional o extranjera; exportación o importación ficticia; evasión fiscal; negativa de reintegro; contrabando agravado; contrabando de hidrocarburos y sus derivados; ayuda e instigación al empleo, producción y transferencia de minas antipersonal.

Lo dispuesto en el presente artículo no se aplicará respecto de la sustitución de la detención preventiva y de la sustitución de la ejecución de la pena en los eventos contemplados en los numerales 2, 3, 4 y 5 del artículo 314 de la Ley 906 de 2004.

Parágrafo 1º. Lo dispuesto en el presente artículo no se aplicará a la libertad condicional contemplada en el artículo 64 de este Código, ni tampoco para lo dispuesto en el artículo 38G del presente Código.

Parágrafo 2º. Lo dispuesto en el primer inciso del presente artículo no se aplicará respecto de la suspensión de la ejecución de la pena, cuando los antecedentes personales, sociales y familiares sean indicativos de que no existe la posibilidad de la ejecución de la pena”.

Artículo 7º. Adiciónese un nuevo inciso al artículo 351 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará de la siguiente manera:

“Artículo 351. Modalidades. La aceptación de los cargos determinados en la audiencia de formulación de la imputación, comporta una rebaja hasta de la mitad de la pena imponible, acuerdo que se consignará en el escrito de acusación.

También podrán el Fiscal y el imputado llegar a un preacuerdo sobre los hechos imputados y sus consecuencias. Si hubiere un cambio favorable para el imputado con relación a la pena por imponer, esto constituirá la única rebaja compensatoria por el acuerdo. Para efectos de la acusación se procederá en la forma prevista en el inciso anterior.

En el evento de que la Fiscalía, por causa de nuevos elementos cognoscitivos, proyecte formular cargos distintos y más gravosos a los consignados en la formulación de la imputación, los preacuerdos deben referirse a esta nueva y posible imputación.

Los preacuerdos celebrados entre Fiscalía y acusado obligan al juez de conocimiento, salvo que ellos desconozcan o quebranten las garantías fundamentales.

Aprobados los preacuerdos por el juez, procederá a convocar la audiencia para dictar la sentencia correspondiente.

Las reparaciones efectivas a la víctima que puedan resultar de los preacuerdos entre fiscal e imputado o acusado, pueden aceptarse por la víctima. En caso de rehusarlos, esta podrá acudir a las vías judiciales pertinentes.

Para el delito consagrado en el artículo 116A y en la circunstancia de agravación del numeral 12 del artículo 104 de la Ley 599 de 2000, la aceptación de los cargos determinados en la audiencia de formulación de la imputación, comporta una rebaja hasta de una tercera parte de la pena imponible”.

Artículo 8º. Modifíquese el artículo 374 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

“Artículo 374. Fabricación, comercialización, distribución, suministro y adquisición de productos o agentes químicos, ácidos o sustancias similares nocivas para la salud. El que sin permiso o sin llevar el control establecido por la autoridad competente fabrique, distribuya, suministre, comercialice o adquiera productos o agentes químicos, ácidos o sustancias similares nocivas para la salud, incurrirá en prisión de cinco (5) a once (11) años, multa de doscientos (200) a mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes e inhabilitación para el ejercicio de la profesión, arte, oficio, industria o comercio por el mismo término de la pena privativa de la libertad, cuando sea el caso”.

Artículo 9º. Prevención. Dentro de los tres (3) meses siguientes a la expedición de la presente ley, el Gobierno nacional adelantará una amplia campaña de prevención del uso de productos o agentes químicos, ácidos, álcalis, sustancias similares o corrosivas que generen perjuicio o destrucción al entrar en contacto con el tejido humano, para agredir a las personas, así como de divulgación de las penas objeto de la presente ley.

Artículo 10. *Acceso al expediente por parte de la víctima y su médico tratante.* El Instituto Nacional de Medicina Legal suministrará de inmediato toda la información que requiera el médico tratante de las víctimas de ataques con agentes químicos, ácidos, álcalis, sustancias similares o corrosivas que generen perjuicio o destrucción al entrar en contacto con el tejido humano, que resulte necesaria para establecer el procedimiento médico a seguir y así evitar que el daño sea aún más gravoso¹⁵.

Artículo 11. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

3. PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY

Artículo 1º.

Se propone un tipo penal independiente, incluido en el capítulo de lesiones personales, donde se penalice toda agresión con agente químico, ácidos y sustancia s similares como a continuación se muestra:¹⁵

PROYECTO DE LEY NÚMERO 171 DE 2015 APROBADO EN PLENARIA DE CÁMARA	TEXTO PROPUESTO SENADO PRIMER DEBATE
<p>Artículo. 116A. Lesiones con agentes químicos, ácido y/o sustancias similares. El que cause a otro daño temporal o semipermanente en el cuerpo o en la salud, usando para ello cualquier tipo de agente químico, álcalis, sustancias similares o corrosivas que generen perjuicio o destrucción al entrar en contacto con el tejido humano, incurrirá en pena de prisión de ciento cincuenta (150) meses a doscientos cuarenta (240) meses y multa de ciento veinte (120) a doscientos cincuenta (250) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p> <p>Quando la conducta cause deformidad o daño permanente, pérdida parcial o total, funcional o anatómica, la pena será de doscientos cincuenta y un (251) meses a trescientos sesenta (360) meses de prisión y multa de mil (1.000) a tres mil (3.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p> <p>Quando con la conducta se cause daño que afecte parte del rostro o del cuello de la víctima, o la víctima sea una mujer o en menor de edad¹⁵, la pena se aumentará de una tercera parte a la mitad.</p>	<p>Artículo. 116A. Lesiones con agentes químicos, ácido y/o sustancias similares. El que cause a otro daño en el cuerpo o en la salud, usando para ello cualquier tipo de agente químico, álcalis, sustancias similares o corrosivas que generen perjuicio o destrucción al entrar en contacto con el tejido humano, incurrirá en pena de prisión de ciento cincuenta (150) meses a doscientos cuarenta (240) meses y multa de ciento veinte (120) a doscientos cincuenta (250) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p> <p>Quando la conducta cause deformidad o daño permanente, pérdida parcial o total, funcional o anatómica, la pena será de doscientos cincuenta y un (251) meses a trescientos sesenta (360) meses de prisión y multa de mil (1.000) a tres mil (3.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p> <p>Si la deformidad afectare parte del rostro o del cuello de la víctima, la pena se aumentará hasta en una tercera parte.</p> <p>Parágrafo. En todo caso cuando proceda la medida de seguridad en contra del imputado, no podrá ser inferior a la pena contemplada en este artículo.</p> <p>Parágrafo 2º. La tentativa en este delito se regirá por el artículo 27 de este código.</p>

Este delito autónomo describe con claridad las sustancias que serán objeto de reproche penal, estableciendo un criterio solo para aquellas que causan “destrucción al entrar en contacto con el tejido humano”. Así las cosas la conducta tipificada solo se circunscribe a las sustancias que tienen capacidad para producir este efecto, excluyendo por esta vía aquellas que tienen la virtud de generar algún daño de carácter leve, como las usualmente usadas en temas industriales o aquellas de defensa personal como lo es el característico spray pimienta. No significa que vayan a quedar impunes, puesto que aún se tipificarían las lesiones personales.

El segundo supuesto que contempla la conducta penal autónoma propuesta, consiste en la tasación de la pena de acuerdo al resultado del daño. En este orden de ideas, el tiempo contemplado para la prisión oscila entre los (251) y trescientos sesenta (360) meses, con la posibilidad de aumentar hasta la tercera parte si el ataque afecta el rostro. Este agravante atiende la gravedad que reviste el ataque en el rostro que por razones obvias tiene la capacidad de afectar y/o destruir órganos esencia les como los ojos y hacer perder la identidad de la víctima. Además, como demuestra el informe de Medicina Legal, alrededor del 50% del total de ataques con químicos fueron dirigidos a la cara.

Por último se consagran dos párrafos en el artículo; el primero establece que la medida de seguridad, en caso de ser procedente de acuerdo a las valoraciones del caso, no puede ser inferior que la pena. Esta aclaración busca evitar la impunidad, frecuente en la mayoría de ataques con ácidos, cuando el victimario busca acceder a beneficios, como la sustitución de la pena, valiéndose de maniobras fraudulentas para que los dictámenes determinen su inimputabilidad. Por otro lado, el segundo párrafo busca dar claridad al juez y fiscal para aquellos casos en donde la conducta, por motivos ajenos a la voluntad del agresor, no puede ser consumada. Así se busca que los operadores judiciales tengan elementos de juicio para aplicar la tentativa contemplada en el artículo 27 del Código Penal, y no apliquen otros tipos penales que pudieren resultar blandos al agresor.

Es importante resaltar que el aumento de penas, casi equiparables al homicidio, tiene fundamento en la gravedad de la conducta ya que como se ha demostrado en la práctica, su consumación no solo tiene efectos en la salud de la víctima sino en toda la esfera social. Estas personas, como se describe en los párrafos precedentes, tienen un cuadro clínico preocupante y como agravante tienen que soportar la exclusión y discriminación social, no siendo capaces de adaptarse o continuar en su ámbito laboral. Todas estas connotaciones que evidencian la gravedad de la conducta, han llevado a sus víctimas afirmar que están enterradas en vida. En este sentido, es apenas lógico, que no solo busca protegerse la integridad personal de las personas, sino la vida digna entendida esta en sentido amplio, como ha reiterado la Corte Constitucional. Veamos:

“ (...) El derecho constitucional fundamental a la vida no significa la simple posibilidad de existir sin tener en cuenta las condiciones en que ello se haga, sino que, por el contrario, supone la garantía de una existencia digna, que implica para el individuo la mayor posibilidad de despliegue de sus facultades corporales y espirituales, de manera que cualquier circunstancia que impida el desarrollo normal de la persona, sien-

¹⁵ Mediante la Ley 1761 de 2015, artículo 4º, se estableció como agravante del capítulo de los delitos de lesiones personales, la circunstancia de cuando...” se cometan en niños y niñas menores de catorce (14) años o en mujer por el hecho de ser mujer”. Como el 116A propuesto en el proyecto de ley forma parte de este capítulo, le son también aplicables estos agravantes, por lo cual se hace innecesario tenerlo en el artículo aprobado en Cámara.

do evitable de alguna manera, compromete el derecho consagrado en el artículo 11 de la Constitución. Así, no solamente aquellas actuaciones u omisiones que conducen a la extinción de la persona como tal, o que la ponen en peligro de desaparecer son contrarias a la referida disposición superior, sino también todas las circunstancias que incomodan su existencia hasta el punto de hacerla insoportable. Una de ellas, ha dicho la Corte, es el dolor cuando puede evitarse o suprimirse, cuya extensión injustificada no amenaza, sino que vulnera efectivamente la vida de la persona, entendida como el derecho a una existencia digna. También quebranta esta garantía constitucional el someter a un individuo a un estado fuera de lo normal con respecto a los demás, cuando puede ser como ellos y la consecución de ese estado se encuentra en manos de otros; con más veras cuando ello puede alcanzarlo el Estado, principal obligado a establecer condiciones de bienestar para sus asociados”¹⁶.

Por ello si miramos el caso más extremo bajo el supuesto de esta conducta autónoma el agresor podría recibir 360 meses, con la posibilidad de aumentar hasta 120 meses si el ataque es en el rostro. La conducta sería entonces de un total de 480 meses, es decir, 40 años. Al compararla con el homicidio agravado, tendría la misma pena de 40 años.

Código Penal - Ley 599 de 2000	Texto Propuesto - Artículo 116A
Artículo 103. <i>Homicidio</i> . El que matare a otro, incurrirá en prisión de trece (13) a veinticinco (25) años.	Artículo. 116A. <i>Lesiones con agentes químicos, ácido y/o sustancias similares</i> . El que cause a otro daño en el cuerpo o en la salud, usando para ello cualquier tipo agente químico álcalis sustancias similares o corrosivas que generen destrucción al entrar en contacto con el tejido humano, incurrirá en pena de prisión de ciento cincuenta (150) meses a doscientos cuarenta (240) meses y multa de ciento veinte (120) a doscientos cincuenta (250) salarios mínimos legales mensuales vigentes.
Artículo 104. <i>Circunstancias de agravación</i> . La pena será de veinticinco (25) a cuarenta (40) años de prisión, si la conducta descrita en el artículo anterior se cometiere (...).	Cuando la conducta cause deformidad o daño permanente, pérdida parcial o total, funcional o anatómica, la pena será de doscientos cincuenta y un (251) meses a trescientos sesenta (360) meses de prisión y multa de mil (1.000) a tres mil (3.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Si la deformidad afectare el rostro, la pena se aumentará hasta en una tercera parte.
Pena máxima: 40 años.	Pena máxima: 40 años.

Con este aumento consideramos se encuentra satisfecho el fin preventivo de la pena ya que se castiga de manera contundente la gravedad de la conducta. Por último evita que la misma termine siendo irrisoria en aquellos escenarios en que el agresor recibe una rebaja de la mitad de la pena por aceptación de cargos y adicionalmente durante la ejecución de la pena recibe otra serie de beneficios por buena conducta, trabajos, etc.

Artículo 2°:

Ahora bien, el proyecto de ley proponía en su artículo lo 2°, *eliminar* el tercer y cuarto inciso del artículo 113

del Código Penal. Sin embargo la modificación propuesta en este escrito consiste en solo eliminar el inciso tercero, como a continuación se muestra:

Proyecto de ley número 171 de 2015	Texto Propuesto Primer debate Senado
Artículo 113. Deformidad. Si el daño consistiere en deformidad física transitoria, la pena será de prisión de dieciséis (16) a ciento ocho (108) meses y multa de veinte (20) a treinta y siete punto cinco (37.5) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Si fuere permanente, la pena será de prisión de treinta y dos (32) a ciento veintiséis (126) meses y multa de treinta y cuatro punto sesenta y seis (34.66) a cincuenta y cuatro (54) salarios mínimos legales mensuales vigentes.	Artículo 113. Deformidad. Si el daño consistiere en deformidad física transitoria, la pena será de prisión de dieciséis (16) a ciento ocho (108) meses y multa de veinte (20) a treinta y siete punto cinco (37.5) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Si fuere permanente, la pena será de prisión de treinta y dos (32) a ciento veintiséis (126) meses y multa de treinta y cuatro punto sesenta y seis (34.66) a cincuenta y cuatro (54) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Si la deformidad afectare el rostro, la pena se aumentará desde una tercera parte hasta la mitad.

La modificación propuesta consiste en solamente eliminar el inciso tercero ya que el mismo, podría decirse, ya fue trasladado a la conducta autónoma propuesta en el artículo 1°. Sin embargo se propone¹⁷ conservar el inciso que agrava la conducta y aumenta la pena cuando la deformidad afecte el rostro, dado que protege aquellos ataques realizados por ejemplo con aceite vegetal hirviendo o sustancias similares que no encuadren en el tipo autónomo del 116A pero que llegan a afectar el rostro casi con igual gravedad.

Artículo 3°:

El proyecto de ley proponía la creación de un agravante al homicidio (artículo 104 del Código Penal) consistente en un aumento cuando la conducta *se cometiere usando cualquier tipo de agente químico; álcalis; sustancias similares o corrosivas que generen perjuicio o destrucción al entrar en contacto con el tejido humano*. Dos razones fundamentan esta eliminación. En primer lugar, no se aviene este agravante con el fundamento ya expuesto para aumentar las penas de los ataques con ácido y además porque el mismo ya se encuentra cubierto en la situación prevista en los numerales 4 y 6 del artículo 104 para el homicidio. Y en segundo lugar, al remitirse en el artículo 119 al artículo 104 para agravar la conducta de lesiones personales, la redacción esta antitécnica en el entendido que los mismos supuestos que la conducta que pretende agravar inicialmente, ya están contemplados en la conducta autónoma de lesiones personales con ácidos o agentes químicos. Es decir que con el tipo autónomo inicialmente propuesto, automáticamente se estaría incurriendo en el agravante. Esta agravación carece de sentido toda

¹⁶ Corte Constitucional. Sentencia T-444 de 1999. MP: Eduardo Cifuentes Muñoz.

¹⁷ Se acoge así lo propuesta por la Fiscalía General en Oficio DNSPA 01359 fechado el 02/09/2015.

vez que el agravante por regla general contempla una circunstancia adicional, que hace presumir un grado mayor de gravedad en la conducta que merece ser penalizado con más rigor.

Artículo 4°.

La modificación propuesta de cara al proyecto de ley únicamente se enfoca en la redacción. De igual forma, tipifica entonces la conducta cuando la persona ilícitamente importe, introduzca, exporte, fabrique, adquiera, tenga en su poder, suministre, trafique, o transporte ácidos, álcalis, sustancias similares o corrosivas que generen destrucción al entrar en contacto con el tejido humano.

Artículo 5°.

Se propone eliminar esta modificación que contempla el Proyecto toda vez que la misma consiste solo en un aumento de penas para aquellos casos de lanzamiento de sustancias peligrosas. Y esto porque el fundamento del aumento de las penas que justifica este proyecto (la gravedad extrema del ataque con ácidos) no aparece aquí claro para el aumento que se propone en este artículo.

Artículo 6°.

Se propone excluir de los beneficios penales que contempla el artículo 68A del Código Penal, el homicidio agravado por sevicia y la conducta autónoma de lesiones con agentes químicos, ácido y/o sustancias similares. Los argumentos son los mismos presentados en párrafos precedentes sobre la gravedad que tiene la conducta en la vida y salud de las víctimas. Adicionalmente busca que la pena sea contundente sin que sea posible ser excluida por beneficios, como la prisión domiciliaria.

Artículo 7°.

Se propone eliminar este artículo del proyecto de ley toda vez que la rebaja de penas por colaboración son derechos que el sistema acusatorio otorga a los delincuentes. Adicionalmente se constituye como una importante herramienta para la Fiscalía que le permite no desgastar su aparato judicial en investigaciones que pueden ser concluidas de manera favorable con la aceptación de cargos por parte del agresor. Así las cosas compartimos el punto de vista de la Fiscalía que expresa que este tipo de medidas resultan incompatibles con la función resocializadora de la pena, en el sentido de que los beneficios judiciales y administrativos forman parte del tratamiento penitenciario como instrumento orientado hacia la reinserción social y teniendo en cuenta, que la ejecución de la sanción no implica la suspensión de los derechos fundamentales de los reclusos, tal como señala la Corte Constitucional.

Artículo 8°.

Se propone eliminar al no establecer el proyecto las medidas de control que harían incurrir en este delito, dejándolo demasiado abierto y sin un referente de interpretación para la adecuación típica y para la investigación, juzga miento y sanción penal.

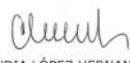
Artículo 9°.

Se propone eliminar la elaboración de una campaña, ya que contrario a lo que se busca con la misma, este tipo de programas tienden a incentivar y a desper-

tar la creatividad criminal y lo que es peor, se instruye y educa. Desde el punto de vista psicológico.

PROPOSICIÓN

Por las consideraciones anteriores, solicitamos a los honorables Senadores y Senadoras de la Comisión Primera, y con las modificaciones propuestas según el texto que se adjunta, dar primer debate al **Proyecto de ley número 016 de 2014 Cámara, 171 de 2015 Senado**, por medio de la cual se crea el artículo 116A, se modifican los artículos 68A, 104, 113, 359 y 374 de la Ley 599 de 2000 y se modifica el artículo 351 de la Ley 906 de 2004.

 ROOSEVELT RODRÍGUEZ RENGIFO Ponente	 PALOMA VALENCIA LASERNA Ponente
 DÓRIS CLEMENCIA VEGA Ponente	 CLAUDIA LÓPEZ HERNÁNDEZ Ponente
 GERMAN VARÓN COTRINO Ponente	 HORACIO SERPA URIBE Ponente
 HERNÁN ANDRADE SERRANO Ponente	 ALEXANDER LÓPEZ MAYA Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE SENADO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 016 DE 2014 CÁMARA, 171 DE 2015 SENADO

por medio de la cual se crea el artículo 116A, se modifican los artículos 68A, 104, 113, 359, y 374 de la Ley 599 de 2000 y se modifica el artículo 351 de la Ley 906 de 2004.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese el artículo 116A a la Ley 599 de 2000, de la siguiente manera:

Artículo 116A. Lesiones con agentes químicos, ácido y/o sustancias similares. El que cause a otro daño en el cuerpo o en la salud, usando para ello cualquier tipo de agente químico, álcalis, sustancias similares o corrosivas que generen destrucción al entrar en contacto con el tejido humano, incurrirá en pena de prisión de ciento cincuenta (150) meses a doscientos cuarenta (240) meses y multa de ciento veinte (120) a doscientos cincuenta (250) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Cuando la conducta cause deformidad o daño permanente, pérdida parcial o total, funcional o anatómica, la pena será de doscientos cincuenta y un (251) meses a trescientos sesenta (360) meses de prisión y multa de mil (1.000) a tres mil (3.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Si la deformidad afectare el rostro, la pena se aumentará hasta en una tercera parte.

Parágrafo. En todo caso cuando proceda la medida de seguridad en contra del imputado, su duración no podrá ser inferior a la duración de la pena contemplada en este artículo.

Parágrafo 2°. La tentativa en este delito se regirá por el artículo 27 de este código.

Artículo 2°. Elimínese el tercer inciso del artículo 113 de la Ley 599 de 2000.

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 358 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

Artículo 358. Tenencia, fabricación y tráfico de sustancias u objetos peligrosos. El que ilícitamente importe, introduzca, exporte, fabrique, adquiera, tenga en su poder, suministre, trafique, transporte o elimine sustancia, desecho o residuo peligroso, radiactivo o nuclear; o ácidos, álcalis, sustancias similares o corrosivas que generen destrucción al entrar en contacto con el tejido humano; considerados como tal por tratados internacionales ratificados por Colombia o disposiciones vigentes, incurrirá en prisión de cuarenta y ocho (48) a ciento cuarenta y cuatro (144) meses y multa de ciento treinta y tres punto treinta y tres (133.33) a treinta mil (30.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

La pena señalada en el inciso anterior se aumentará hasta la mitad, cuando como consecuencia de algunas de las conductas descritas se produzca liberación de energía nuclear, elementos radiactivos o gérmenes patógenos que pongan en peligro la vida o la salud de las personas o sus bienes...).

Artículo 4°. Modifíquese el segundo inciso del artículo 68A de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

“Artículo 68A. Exclusión de los beneficios y subrogados penales. No se concederán la suspensión condicional de la ejecución de la pena; la prisión domiciliaria como sustitutiva de la prisión; ni habrá lugar a ningún otro beneficio, judicial o administrativo, salvo los beneficios por colaboración regulados por la ley, siempre que esta sea efectiva, cuando la persona haya sido condenada por delito doloso dentro de los cinco (5) años anteriores.

Tampoco quienes hayan sido condenados por delitos dolosos contra la Administración Pública; delitos contra las personas y bienes protegidos por el Derecho Internacional Humanitario; delitos contra la libertad, integridad y formación sexual; estafa y abuso de confianza que recaigan sobre los bienes del Estado; captación masiva y habitual de dineros; utilización indebida de información privilegiada; concierto para delinquir agravado; lavado de activos; soborno transnacional; violencia intrafamiliar; hurto calificado; extorsión; **homicidio agravado contemplado en el numeral 6 del artículo 104; lesiones causadas con agentes químicos, ácido y/o sustancias similares;** violación ilícita de comunicaciones; violación ilícita de comunicaciones o correspondencia de carácter oficial; trata de personas; apología al genocidio; lesiones personales por pérdida anatómica o funcional de un órgano o miembro; desplazamiento forzado; tráfico de migrantes; testaferrato; enriquecimiento ilícito de particulares; apoderamiento de hidrocarburos, sus derivados, biocombustibles o mezclas que los contengan; receptación; instigación a delinquir; empleo o lanzamiento de sustancias u objetos peligrosos; fabricación, importación, tráfico, posesión o uso de armas químicas, biológicas y nucleares; delitos relacionados con el tráfico de estupefacientes y otras infracciones; espionaje; rebelión; y desplazamiento forzado; usurpación de inmuebles, falsificación de moneda nacional o extranjera; exportación o importación ficticia; evasión fiscal; negativa de reintegro; contrabando agravado; contrabando de hidrocarburos y sus derivados; ayuda e instigación al empleo, producción y transferencia de minas antipersonal.

Lo dispuesto en el presente artículo no se aplicará respecto de la sustitución de la detención preventiva

y de la sustitución de la ejecución de la pena en los eventos contemplados en los numerales 2, 3, 4 y 5 del artículo 314 de la Ley 906 de 2004.

Parágrafo 1°. Lo dispuesto en el presente artículo no se aplicará a la libertad condicional contemplada en el artículo 64 de este Código, ni tampoco para lo dispuesto en el artículo 38G del presente Código.

Parágrafo 2°. Lo dispuesto en el primer inciso del presente artículo no se aplicará respecto de la suspensión de la ejecución de la pena, cuando los antecedentes personales, sociales y familiares sean indicativos de que no existe la posibilidad de la ejecución de la pena...).

Artículo 5°. *Acceso al expediente por parte de la víctima y su médico tratante.* El Instituto Nacional de Medicina Legal suministrará de inmediato toda la información que requiera el médico tratante de las víctimas de ataques con agentes químicos, ácidos, álcalis, sustancias similares o corrosivas que generen destrucción al entrar en contacto con el tejido humano, que resulte necesaria para establecer el procedimiento médico a seguir y así evitar que el daño sea aún más gravoso.

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



CONTENIDO

Gaceta número 684 - Miércoles, 9 de septiembre de 2015
 SENADO DE LA REPÚBLICA
 PONENCIAS

	Págs.
Informe de ponencia para primer debate y pliego de modificaciones al Proyecto de ley número 19 de 2015 Senado, por medio de la cual se establece un procedimiento preferencial en procesos judiciales en favor de la niñez y adolescencia, y se dictan otras disposiciones.....	1
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 45 de 2015 Senado, por la cual se modifican parcialmente los Decretos-ley 267 y 271 de 2000, se crea la Unidad Administrativa Especial sin personería jurídica Instituto de Altos Estudios Fiscales (IAEF) de la Contraloría General de la República, se establece su organización y funcionamiento y se dictan otras disposiciones	7
Informe de ponencia para primer debate, texto aprobado y texto definitivo plenaria y texto propuesto al Proyecto de ley número 016 de 2014 Cámara, 171 de 2015 Senado, por medio de la cual se crea el artículo 116A, se modifican los artículos 68A, 104, 113, 359 y 374 de la Ley 599 de 2000 y se modifica el artículo 351 de la Ley 906 de 2004	14