REPÚBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

I S S N 0 1 2 3 - 9 0 6 6

AÑO XXIV - Nº 217 Bogotá, D. C., miércoles, 22 de abril de 2015 EDICIÓN DE 16 PÁGINAS

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 220 DE 2015 CÁMARA

por medio de la cual se establece el seguro de vida para los ciudadanos que se desempeñan en cargos de elección popular de Corporaciones Públicas Departamentales.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1º. Los diputados tendrán derecho, durante el período para el cual fueron elegidos, a un seguro de vida equivalente a trescientos (300) salarios mínimos mensuales legales.

La Asamblea autorizará al Gobernador para que contrate las respectivas pólizas con cualquier corredor de seguros y/o compañía de seguros legalmente autorizada por la Superintendencia Financiera de Colombia. En todo caso se debe tener en cuenta para esta contratación el procedimiento establecido por la ley.

Solo los diputados titulares, que concurran ordinariamente a las sesiones de la Asamblea, tienen derecho al reconocimiento del seguro de vida. La ausencia en cada período mensual de sesiones a por lo menos la tercera parte de ellas excluirá del derecho al seguro de vida por el resto del período constitucional.

En caso de faltas absolutas, quienes sean llamados a ocupar el cargo de diputado tendrá derecho al beneficio a que se refiere el párrafo anterior, desde el momento de su posesión y hasta que concluya el período correspondiente a la vacante, según el caso.

Parágrafo 1º. El pago de las primas de los seguros estará a cargo del respectivo Departamento.

Parágrafo 2º. Los gastos asumidos por la administración central departamental derivados de la contratación del seguro de vida de los diputados, no se toman en cuenta como gasto de funcionamiento de la administración central departamental para el cálculo de los indicadores de límite de gastos de funcionamiento fijados por ley.

Artículo 2º. *Vigencia*. Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,

ELBERT DIAZ LOZANO
Representante a la Cámara
Departamento del Valle del Cauca

Rafael E. Palau

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Objeto del proyecto

La presente ley tiene por objeto establecer la contratación de un seguro de vida para cada uno de los honorables diputados que conforman las Asambleas Departamentales en concordancia con el Decreto número 1222 de 1986, esto, con el fin de proteger las condiciones laborales de los diputados lo cual incentivará su trabajo en beneficio de toda la comunidad.

Las Asambleas Departamentales son Corporaciones Administrativas de gran trayectoria y significado dentro el ámbito democrático en las distintas regiones del país, así como gestora de profundos cambios sociales en los departamentos de Colombia. Los honorables Diputados no han sido ajenos al fenómeno de la violencia de grupos armados en el país, basta con recordar la nefasta fecha del 11 de abril de 2011, donde 11 Diputados del departamento del Valle del Cauca, fueron vilmente sacados del recinto de la Democracia Departamental, para ser secuestrados y tratados como mercancía de cambio por los insurgentes. Cabe destacar que no han sido los únicos hechos trágicos que han enlutado a la familia nacional de las Asambleas Departamentales.

El Servidor Público que opta por servirle a su departamento sometiéndose al escrutinio público y dedicado a una actividad que de por sí conlleva riesgos contra su integridad y la de los suyos, merece por parte del

Estado el cuidado necesario y las herramientas de tipo jurídico, para ser merecedor de dicha protección, que no se puede basar solamente en el acompañamiento policial sino en el amparo que permitan tener un mínimo de aseguramiento igual del que gozan los honorables Concejales del país.

La Ley 617 de 2000, se quedó corta frente al tema de los seguros de vida y en ninguna parte de la precitada norma ni en el mencionado régimen Departamental Decreto número 1222 de 1986, se ha legislado en forma clara y contundente en el sentido de la Protección en ese aspecto para los diputados colombianos.

No se entiende entonces, cómo dos corporaciones como lo son las Asambleas y los Concejos Municipales, que son similares en su funcionamiento, teniendo en cuenta que las funciones que ejercen los diputados, demandan más traslados y por ende mayor riesgo, se hace esa diferenciación tan marcada en la ley sin permitir que a los diputados se les pueda contratar con cargo al departamento, un seguro de vida que permita alcanzar un mínimo de tranquilidad para adelantar las labores para las cuales fueron elegidos y en cambio los concejales sí los tengan.

No existe en la actual normativa colombiana norma en concreto que permita a los entes territoriales adelantar los respectivos procesos de contratación, y de esta forma, no dejar desamparadas a las familias que prestan a sus mejores hombres y mujeres al servicio del departamento.

Esta situación tiene amparo constitucional y legal puesto que por norma legal, toda institución del Estado debe amparar sus bienes y los funcionarios que en ella laboran, resulta por demás contradictorio que hasta el más humilde de los empleados de las distintas Asambleas estén amparados y quienes aprueban las normas de orden departamental se encuentren huérfanos de ese derecho constitucional y legal.

Es imperativo pues que el Congreso de la República legisle sobre los asuntos que le interesan a las regiones, teniendo en cuenta que el régimen prestacional de los diputados es de su exclusiva competencia y sobre todo lo relacionado con el bienestar de los diputados garantizando su integridad personal y la de su familia. Solo basta la voluntad política de los congresistas colombianos para sacar adelante esta iniciativa tan importante para el ejercicio democrático departamental. Ahora es el momento que el Estado y en este caso el Congreso de la República les brinde el reconocimiento a los honorables Diputados por su trabajo constante en la búsqueda de mejorar las condiciones de vida de su comunidad que en conjunto redunda en el ámbito nacional.

1. **Marco constitucional y legal**

Los miembros de las Asambleas Departamentales son los diputados y, según la Constitución Política tienen la calidad de servidores públicos (artículo 299), elegidos para un período de cuatro años, en forma directa por los ciudadanos según lo establece el artículo 260 de la Carta Magna y el artículo 42 del Decreto-ley 1222 de 1986.

El Decreto número 2767 de 1945 previó que, con las excepciones en él contenidas, los empleados y obreros de un departamento, intendencia, comisaría o municipio tienen derecho a la totalidad de las prestaciones establecidas en los artículos 17 de la Ley 6ª de 1945 y 11 del Decreto número 1660 del mismo año para los empleados y obreros de la Nación.

La Ley 6ª de 1945 fue expedida, en principio, para regular el régimen prestacional de servidores públicos del orden nacional. El artículo 22 de esta ley dispuso que:

"El Gobierno, teniendo en cuenta la condición económica de los respectivos departamentos, intendencias, comisarías y municipios, señalará por medio de decretos las prestaciones que hayan de pagar a los empleados y obreros correspondientes".

Fue así como se dictó el Decreto número 2767 de 1945, que en su artículo 1º precisó que los empleados de los referidos órdenes tendrían derecho a la totalidad de las prestaciones señaladas en el artículo 17 de la Ley 6ª de 1945.

La Ley 48 de 1962 y el Decreto número 1723 de 1964 disponían:

"***Artículo 7º.*** *Los miembros del Congreso y de las Asambleas Departamentales gozarán de las mismas prestaciones e indemnizaciones sociales consagradas para los servicios públicos en la Ley 6ª de 1945 y demás disposiciones que la adicionen o reformen" (Ley 48 de 1962).*

"Artículo 6º. *Los Diputados a las Asambleas Departamentales tendrán derecho a las mismas prestaciones e indemnizaciones sociales consagradas para los servidores públicos en la Ley 6ª de 1945, y demás disposiciones que la adicionen o reformen, en las mismas condiciones señaladas para los miembros del Congreso en el presente decreto. El seguro por muerte de los Diputados se reconocerá y liquidará como el de los trabajadores oficiales" (Decreto número 1723 de 1964).*

Con la reforma de 1968 la Ley 6ª de 1945 dejó de tener aplicabilidad para los servidores públicos del orden nacional y, por tanto, su aplicación quedó restringida a los empleaos del orden territorial.

La Ley 5ª de 1969 estableció, para efectos del artículo 29 de la Ley 6ª de 1945, que a los períodos de tiempo en que se hayan devengado asignaciones por servicios prestados a la Nación, en ejercicio de cargos como el de Diputado a la Asamblea se acumularán los lapsos de servicio oficial o semioficial (artículo 3º) y que los miembros de dichas corporaciones *"gozarán de las mismas prestaciones e indemnizaciones sociales consagradas para los servidores públicos en la Ley 6ª de 1945" (artículo 4º).*

La Ley 20 de 1977 señaló:

*"**Artículo 2º**. Las prestaciones sociales de los diputados continuarán rigiéndose por las disposiciones que regulan la materia".*

El artículo 56 del Decreto-ley 1222 de 1986 prescribía:

"Artículo 56. *Los miembros del Congreso y de las Asambleas Departamentales gozarán de las mismas prestaciones e indemnizaciones sociales consagradas para los servidores públicos en la Ley 6ª de 1945 y demás disposiciones que la adicionen o la reformen (…)".*

La legislación citada igualó el régimen prestacional de los diputados al previsto para los servidores públicos y para los congresistas, esto es, la Ley 6ª de 1945 que reconoce como prestaciones las de auxilio de cesantía, pensión de jubilación, pensión de invalidez, seguro por muerte, auxilio por enfermedad no profesional, asistencia médica, farmacéutica, quirúrgica y hospitalaria y gastos de entierro.

La Constitución de 1991, ordenó, en el artículo 299, que los diputados "tendrán derecho a honorarios por su

asistencia a las sesiones correspondientes" con las limitaciones que para tal fin establezca la ley. Sin embargo, el legislador no reglamentó lo concerniente a los honorarios, y en cuanto al régimen prestacional, la Sala de Consulta consideró que al no haber sido derogado por el constituyente del 91, ni declarado inexequible por la jurisdicción competente conservaba su vigencia, y así lo manifestó en los Conceptos números 444 de 1992, 695 de 1995 y 1166 de 1998. En este último se dijo:

"El régimen prestacional de los diputados es el contenido en la Ley 6ª de 1945 y las disposiciones posteriores que la han adicionado y reformado, tales como las leyes 48 de 1962, 77 de 1965, 4ª de 1966 y 5ª de 1969, por cuanto aún no se ha expedido la normatividad legal para regular el régimen de prestaciones y seguridad social de los diputados, en desarrollo del artículo 299 de la Constitución. Los mecanismos para su liquidación y pago son los contemplados en aquellas normas".

Es de anotar que la Carta de 1991 facultó al Congreso para que, mediante ley marco, expidiera las normas y señalara los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, los miembros del Congreso y la Fuerza Pública (artículo 150, numeral 19, letra e). En tal virtud el legislador expidió la Ley 4ª de 1992, por medio de la cual autorizó al Gobierno Nacional para fijar el régimen salarial y prestacional de, entre otros, los miembros del Congreso Nacional, de conformidad con los criterios y objetivos en ella contenidos. Esta norma tuvo desarrollo mediante el Decreto número 801 de 1992, por el que se establecen para los congresistas las primas de localización y vivienda, transporte y salud. Este decreto fue modificado, en lo que hace a la prima de transporte, por el Decreto número 1921 de 1998.

En consecuencia, la legislación proferida con fundamento en el artículo 150 –numeral 19 letra e)– superior modificó el régimen prestacional de los miembros del Congreso y por lo tanto se perdió la equivalencia que existía al respecto con el régimen de los diputados.

Posteriormente, el referido artículo 299 de la Constitución fue modificado por el Acto legislativo número 01 de 1996, que en relación con el tema de estudio dijo:

"Los miembros de la Asamblea Departamental tendrán derecho a una remuneración durante las sesiones correspondientes y estarán amparados por un régimen de prestaciones y seguridad social, en los términos que fije la ley" (Inciso 4°).

El Acto legislativo número 01 de 1996 defirió en el legislador la facultad de fijar la remuneración de los diputados, así como el régimen prestacional y de seguridad social. Este mandato fue desarrollado parcialmente por la Ley 617 de 2000, en cuanto señaló la remuneración de los diputados de conformidad con una tabla estandarizada según la categoría de los departamentos (artículo 29). No obstante, para nada se refirió al régimen prestacional de aquellos.

La Ley 617 del 2000 previó igualmente:

"Parágrafo 1. La remuneración de los diputados es incompatible con cualquier asignación proveniente del tesoro público, excepto con aquellas originadas en pensiones o sustituciones pensionales y las excepciones establecidas en la Ley 4ª de 1992" (Art. 29).

Si bien puede pensarse que esta norma tiende a limitar la asignación de prestaciones sociales a los diputados, ello pierde razón por el hecho de que dichas prestaciones tienen fundamento constitucional (artículo 229), que no puede ser modificado por ley.

El Decreto Reglamentario 2111 del 29 de julio de 2003 determinó el número de diputados que puede elegir cada departamento, así:

"(…) Artículo 1º. En las elecciones que se realicen el próximo 26 de octubre de 2003 cada departamento elegirá el número de diputados a las asambleas departamentales que a continuación se señala:

Departamento	Nº de diputados
Amazonas	*7*
Antioquia	*26*
Arauca	*11*
Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina	*11*
Atlántico	*14*
Bolívar	*14*
Boyacá	*16*
Caldas	*14*
Caquetá	*11*
Casanare	*11*
Cauca	*13*
Cesar	*11*
Chocó	*11*
Córdoba	*13*
Cundinamarca	*16*
Guainía	*7*
Guaviare	*7*
Huila	*12*
La Guajira	*11*
Magdalena	*13*
Meta	*11*
Nariño	*14*
Norte de Santander	*13*
Putumayo	*11*
Quindío	*11*
Risaralda	*12*
Santander	*16*
Sucre	*11*
Tolima	*15*
Valle del Cauca	*21*
Vaupés	*7*
Vichada	*7*
Total	***398***

Analizada la normatividad y la jurisprudencia que existe sobre la materia, se evidencia la necesidad de legislar de manera clara y acorde con los parámetros Constitucionales, el seguro por muerte a título de prestaciones sociales.

Este proyecto es de aquellos que requieren iniciativa gubernamental y por lo tanto, es importante, durante cualquiera de los debates que deben surtirse ante el Congreso de la República, que el Gobierno nacional avale esta iniciativa.

2. **Impacto fiscal**

Es importante aclarar que el proyecto en mención no va a generar ningún impacto fiscal en los departamentos pues las entidades territoriales están obligadas a adquirir seguros de vida y de bienes para todos y cada uno de sus funcionarios y los bienes que estos manejan.

La administración está en la obligación de apropiar partidas suficientes para sufragar los gastos que demande el reconocimiento y pago de la remuneración y demás emolumentos que correspondan a los diputados,

con fundamento en la Ley 282 de 1996 y las normas que la modifican y complementan.

Por las razones aquí expuestas, dejo a consideración de los honorables Congresistas la presente iniciativa para su debate y aprobación.

De los honorables Congresistas,

ELBERT DIAZ LOZANO
Representante a la Cámara
Departamento del Valle del Cauca

Rafael E. Palau

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 14 de abril del año 2015 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 220 con su correspondiente exposición de motivos por los honorables Representantes *Élbert Díaz Lozano, Jorge Eliécer Tamayo y Rafael Eduardo Paláu.*

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 225 DE 2015 CÁMARA

por medio de la cual se establece un límite al incremento anual del Impuesto Predial Unificado.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. ***Límite al incremento anual del Impuesto Predial Unificado a cargo del contribuyente.*** Adiciónese el siguiente parágrafo al artículo 4º de la Ley 44 de 1990, modificado por el artículo 23 de la Ley 1450 de 2011:

"Parágrafo 3º. Para el caso de los predios residenciales urbanos cuyo último avalúo catastral supere el setenta por ciento (70%) del valor comercial y de los predios comerciales en suelo urbano cuyo último avalúo catastral supere el ochenta por ciento (80%) del valor comercial, el incremento anual del Impuesto Predial Unificado, a cargo del contribuyente, no podrá sobrepasar en dos veces el aumento porcentual del salario mínimo determinado por el Gobierno Nacional para esa vigencia. Se exceptúan de esta limitación aquellos predios en los que la actualización catastral determine que debido a cambios físicos o variaciones de uso se justifique un mayor valor catastral en dichos predios".

Artículo 2º. *Vigencia y derogatoria.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

CARLOS FERNANDO GALÁN PACHÓN
Senador de la República

DAVID ALEJANDRO BARGUIL ASSIS
Representante a la Cámara

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La exposición de motivos que acompaña el proyecto de ley se estructura de la siguiente manera:

I. Introducción

II. Marco jurídico

III. Descripción de la problemática

a) Dinámica poblacional, económica y avalúos comerciales

b) Impuesto predial, avalúos catastrales y su dinámica reciente

c) Capacidad de pago de los contribuyentes

d) Los efectos de los mayores avalúos sobre el impuesto a la riqueza

IV. Explicación del articulado del proyecto de ley

V. Texto del proyecto de ley

I. INTRODUCCIÓN

Una cantidad creciente de contribuyentes de ciudades como Bogotá, Medellín y Pereira, entre otras, han manifestado en los últimos meses su inconformidad con los aumentos desmesurados en el impuesto predial. Muchos propietarios participan en manifestaciones exhibiendo carteles en los cuales anuncian que deberán vender sus casas para poder pagar el impuesto predial.

Si bien existen razones que explican el mayor valor de los predios, el efecto acumulado de varios años está generando una afectación importante a los propietarios que no es sostenible y que se podría extender a otras ciudades del país, convirtiéndose en un factor de perturbación social. Por lo anterior, es urgente que el Congreso de la República establezca límites para que el valor del impuesto predial sea acorde a la capacidad de pago de los contribuyentes, de tal forma que se corrijan los excesos que actualmente se vienen presentando.

De acuerdo con la normatividad vigente, los elementos básicos que determinan el impuesto predial unificado son:

i) La base gravable que tiene como piso el avalúo catastral determinado por las autoridades, el cual no puede ser menor al 60% del valor comercial (artículo 24, Ley 1450 de 2011); y

ii) Las tarifas que con autonomía establecen las autoridades locales (Concejos) en un rango entre el 5 y el 16 por mil (artículo 23, Ley 1450 de 2011).

Estos elementos se analizan a continuación con el propósito de ilustrar la problemática que están sufriendo la mayoría de propietarios de predios residenciales y comerciales, en las principales ciudades del país, y sustentar la necesidad de establecer controles a esta situación.

II. MARCO JURÍDICO

La obligación ciudadana de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad (artículo 95.9 de la Constitución Política) se instrumentaliza, de acuerdo con el principio de legalidad del tributo, a través de mandatos generales determinados o autorizados por el Congreso de la República, en su calidad de representante de la voluntad del pueblo. Sobre el alcance de esta obligación la Corte Constitucional ha señalado lo siguiente en Sentencia C-261 de 2002:

"En cuanto al deber de la persona y del ciudadano de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado, este debe hacerse dentro de conceptos de justicia y equidad tal como lo dispone el numeral 9 del artículo 95 Superior, quedando claro que dicha carga debe ser impuesta consultando las posibilidades económicas de los contribuyentes dado que esta exigencia constitucional tiene por objeto lograr un mayor grado de redistribución de la riqueza existente en nuestro país.

En relación con el numeral 9 del artículo 95 de la Carta, esta Corporación en Sentencia C-741/99 M. P., doctor Fabio Morón Díaz, sostuvo lo siguiente:

"... El artículo 95 de la Constitución Política, que contiene los deberes de la persona y el ciudadano, establece como uno de ellos el consagrado en su numeral 9, que les impone, a título de obligación, la de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad. Es decir, que esa norma superior consagra el principio de reciprocidad que en el Estado social de derecho rige las relaciones que surgen entre los individuos y el Estado y entre estos y la sociedad, principio sobre el cual ha dicho esta Corporación:

"En la base de los deberes sociales se encuentra el principio de reciprocidad (C.N. artículo 95). La Constitución reconoce a la persona y al ciudadano derechos y libertades, pero, al mismo tiempo, le impone obligaciones.

"Los beneficios que representa para el individuo las relaciones conmutativas de la vida en sociedad deben ser compensados por este a fin de mejorar las condiciones materiales y espirituales de la convivencia social y ampliar permanentemente el número de miembros de la comunidad capaces de gozar de una existencia digna (C.N. Preámbulo, arts. 1º, 95, 58, y 333). En una sociedad pobre, la justicia distributiva no puede ser solamente cometido del Estado, sino actitud y práxis de todos, mayormente de los mejor dotados.

"La filosofía moral que subyace al ordenamiento jurídico emerge con fuerza normativa vinculante cuando la Constitución faculta a las autoridades para exigir del individuo la superación de su egoísmo, mediante el cumplimiento de sus deberes y obligaciones (Corte Constitucional, Sentencia T-532 de 1992, M.P., doctor Eduardo Cifuentes Muñoz)".

Por tanto el deber constitucional impuesto a los ciudadanos en el artículo 95-9 de la Carta Política, tiene como fundamento el principio de reciprocidad que rige las relaciones de los ciudadanos con el Estado y entre estos y la sociedad, a fin de equilibrar las cargas públicas que estructuran y sostienen la organización jurídico-política de la cual hacen parte, para armonizar y darle efectividad al Estado Social de Derecho. Pero dicho deber estará siempre enmarcado dentro de los principios de justicia y equidad".

Para el caso del impuesto predial, la propia Constitución habilita el cobro de gravámenes sobre la propiedad inmueble solo en cabeza de los Municipios (artículo 317 de la Constitución Política). Es decir, el predial es un impuesto real que recae sobre los bienes inmuebles del contribuyente.

Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado que, si bien se consagra en los municipios la facultad de gravar la propiedad inmueble, ello no implica el vaciamiento de la competencia genérica del legislador para definir los elementos generales del tributo, a excepción de la tasa y el régimen de administración, recaudo y control. La Corporación sostuvo, en sentencia C-944 de 2003:

"*El legislador está facultado por la Constitución para fijar ciertas pautas, orientaciones y regulaciones o limitaciones generales en el ejercicio de la atribución impositiva del impuesto predial, con el fin de evitar, por ejemplo, eventos de doble tributación, o la incertidumbre tributaria de los contribuyentes frente a las cargas impositivas, según el municipio donde esté ubicado el predio objeto del gravamen, lo que resquebraja el concepto de República Unitaria, que es uno de los principios fundamentales en la Constitución, según el artículo 1º de la Carta. Lo que no le está permitido al legislador es fijar la tasa impositiva, la administración, el recaudo o el control del mismo, pues, los impuestos de las entidades territoriales "gozan de protección constitucional y en consecuencia la ley no podrá trasladarlos a la nación, salvo temporalmente en caso de guerra exterior", según el artículo 362 de la Carta, en armonía con el contenido del artículo 317 de la Constitución, en cuanto señala que "solo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble*".

En concordancia con lo anterior, el régimen jurídico del impuesto predial se ha estructurado a través de normas aplicables, de manera general, para todos los municipios del país. En efecto, la Ley 44 de 1990 "*por la cual se dictan normas sobre catastro e impuestos sobre la propiedad raíz, se dictan otras disposiciones de carácter tributario, y se conceden unas facultades extraordinarias*", aunque anterior a la Constitución del 91, ha determinado hasta este momento los aspectos atinentes al Impuesto Predial Unificado (IPU).

En lo respectivo al presente proyecto de ley, la norma referida: (i) fusiona varios gravámenes de naturaleza real existentes en aquel momento en el IPU, que será el único que en adelante se cobraría sobre predios; (ii) señala que este será administrado, recaudado y controlado por los municipios; (iii) dispone la tarifa entre el 1 y el 16 por mil del avalúo; (iv) establece límites al aumento anual del impuesto (no podrá exceder del doble del monto liquidado por el mismo concepto en el año inmediatamente anterior, o del impuesto predial, según el caso); (v) establece el ajuste anual de la base (el avalúo catastral o el autoavalúo, según corresponda) entre el 70% y el 100% del incremento del Índice de Precios al Consumidor (IPC); entre otras disposiciones.

La Ley 242 de 1995, con su artículo 6º, modifica la Ley 44 de 1990, en relación con el ajuste anual de la base (art. 8º), al eliminar el rango del 70% al 100% del condicionante y asumir como límite la meta de inflación del año en el que se define el incremento.

En lo que respecta al Distrito Capital, el Régimen Especial que consagra el Decreto-ley 1421 de 1993 (en desarrollo de los artículos 322 y 44 transitorio de la Constitución) establece la determinación de la base gravable a través del autoavalúo del contribuyente, sin que este fuera inferior al avalúo catastral del año anterior.

El artículo 23 de la Ley 1450 de 2011 "*por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014*" modificó el artículo 4º de la referida Ley 44 de 1990 para (i) ajustar el rango tarifario (entre el 5 y el 16 por mil del avalúo); (ii) incluyó el rango del área y el avalúo catastral como factores para el establecimiento de la tarifa; (iii) determinó un incremento progresivo de la tarifa (0.3% del avalúo para 2012, 0.4% para 2013 y 0.5% para 2014) y (iv) un techo para este último (25% del monto liquidado por predial el año anterior).

III. DESCRIPCIÓN DE LA PROBLEMÁTICA

a) **Dinámica poblacional, económica y avalúos comerciales**

El precio de la tierra y de las construcciones viene creciendo de manera importante en varias ciudades de Colombia. Esto obedece a la conjunción de diferentes dinámicas poblacionales y de carácter económico. El

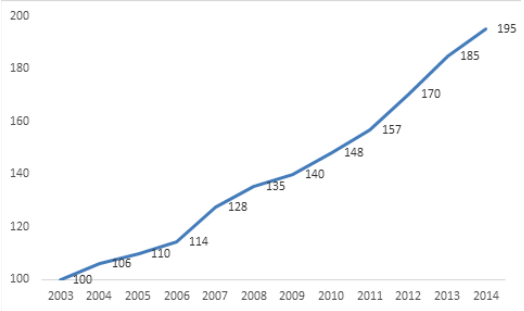
principal hecho es el aumento de la población que se asienta en las áreas urbanas. Mientras que en 1938 el 70.1% de la población vivía en áreas rurales, de acuerdo con el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), actualmente, el 76.1% de los cerca de 48 millones de colombianos vive en áreas urbanas.

De manera directa esa mayor población demanda tierra urbana para habitar y, de manera indirecta, para la provisión de servicios como educación, salud, parques y espacio público. Adicionalmente, los nuevos habitantes también requieren de bienes y servicios de carácter comercial, los cuales, a su vez, incrementan la demanda por suelo urbano.

Como la tierra es un recurso económico fijo, la mayor demanda de suelo para usos residenciales, comerciales e institucionales se refleja en un aumento de su valor (precio). Las cifras sobre el valor de las viviendas nuevas y usadas a nivel nacional confirman lo anterior.

La gráfica 1 muestra la evolución, en términos reales, del índice de precios de viviendas nuevas en 23 ciudades del país[1] de acuerdo con el DANE[2]. Tomado el año 2004 como base 100, se observa que el conjunto de 23 ciudades en el año 2014 llega en términos reales a 195, es decir, que los precios de la vivienda nueva se duplicaron descontando el efecto de la inflación. Como se mencionará más adelante, los ingresos de la población no han venido creciendo en igual proporción.

Gráfica 1. Índice Real del Valor de Vivienda Nueva. 2004-2014 23 Municipios



Fuente: Cálculos propios con base en DANE (IPVN, 2014).

Los precios de la vivienda nueva han crecido en forma importante en los diferentes municipios y áreas metropolitanas. (Cuadro 1).

Cuadro 1. Índice Valor Vivienda Nueva (Base 2006=100)

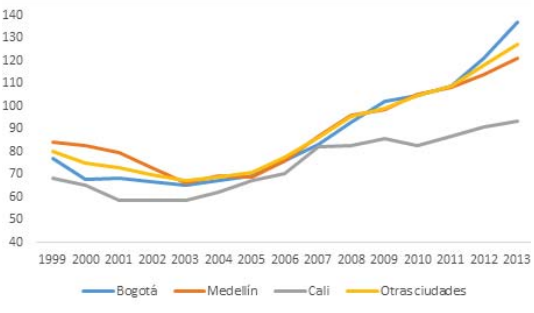
Municipio	Índice
Total Nacional	229,59
Armenia AU	174,49
Barranquilla AU	234,71
Bogotá AU	244,24
Bucaramanga AM	291,96
Cali AU	190,98
Medellín AM	200,25
Pereira AU	145,97

Fuente: DANE.

Se observa que en todas las ciudades mencionadas hay aumentos significativos en los precios de la vivienda nueva, en particular en Bucaramanga, Bogotá y Barranquilla.

En relación con la vivienda usada, el Banco de la República publica la evolución de los precios cuya dinámica, a partir del año 1999, se presenta en la gráfica número 2[3]. Tomando como base el año 1990, el índice muestra una caída importante hasta la crisis hipotecaria de finales de la década de 1990. Sin embargo, a partir de los años 2007-2008 se observa un crecimiento significativo del valor de las viviendas usadas.

Gráfica 2. Índice Real de Precios Vivienda Usada (1990=100)



Fuente: Banco de la República.

Entre los años 2008 a 2013 se han presentado, principalmente en Bogotá, aumentos muy fuertes en el índice real (pasando de un índice de 93,18 a 137,16), Medellín (de 96,05 a 121,28) y en las demás ciudades (de 99,14 a 127,49).

Es importante considerar que la mayor concentración de la población en áreas urbanas es un fenómeno de carácter global que está sucediendo en todas las latitudes. De acuerdo con las Naciones Unidas[4], las economías con mayores niveles de ingreso muestran un índice creciente de urbanización, lo cual se observa tanto en países desarrollados (Japón, 92%; Australia, 89%; Canadá, 81%; Dinamarca, 87%; Francia, 86%; Suecia, 85%; Reino Unido, 80%; USA, 83%) como en desarrollo (Brasil, 85%; Argentina, 93%; Chile, 89%).

Cuando Colombia llegue a grados de urbanización como los que tiene Brasil actualmente, por ejemplo, cerca de 5 millones de colombianos pasarán de poblaciones rurales a urbanas y, probablemente, lo harán en las principales ciudades.

b) Impuesto predial, avalúos catastrales y su dinámica reciente

La Ley 44 de 1990, modificada por la Ley 1450 de 2011, establece las normas básicas en relación con el IPU y los avalúos catastrales.

---

1 Las ciudades de la muestra del DANE son: Armenia; Barranquilla y Soledad; Bogotá y Soacha; Bucaramanga (que incluye además de esa ciudad a Girón, Floridablanca y Piedecuesta); Cali y Yumbo; Medellín (que incluye además de esa ciudad a Bello, Envigado, Itagüí, Barbosa, Copacabana, Caldas, La Estrella, Girardota y Sabaneta); y Pereira y Dosquebradas.

2 La información proviene del DANE, Índice de Precios de Vivienda Nueva (IPVN). Se toma la información de la serie histórica 2004 a 2014 de final del cuarto trimestre de cada año. Esos crecimientos nominales se deflactan de acuerdo con el Índice de Precios al Consumidor al final del período.

3 El Banco de la República para la construcción del Índice toma una muestra de 12 ciudades: Bogotá y Soacha, Medellín (que incluye a Bello, Envigado e Itagüí); Cali, Barranquilla, Bucaramanga, Cúcuta, Manizales, Neiva y Villavicencio.

4 "World Population Prospects, The 2012 Revision" United Nations, NY, 2013.

El esquema básico del impuesto es el siguiente:

i) La administración, recaudo y control del impuesto corresponde a los municipios[5];

ii) La base gravable del impuesto es el avalúo catastral, o el autoavalúo cuando así se encuentre establecido para la declaración del impuesto[6];

iii) La tarifa del impuesto es fijada por los concejos municipales en un rango entre 1 por mil y 16 por mil[7].

De acuerdo con lo anterior, el "piso" de la base gravable es el avalúo catastral, si bien el contribuyente puede utilizar un avalúo propio que, en todo caso, no puede ser menor al catastral.

De otra parte, las autoridades catastrales tienen la obligación de formar o actualizar los catastros en períodos máximos de 5 años, a fin de revisar los elementos físicos, jurídicos (uso, destino) y económicos. Además, el avalúo catastral de un predio no puede ser inferior al 60% del valor comercial (artículo 24, Ley 1450 de 2011).

En Colombia existen 4 catastros descentralizados que operan de manera independiente bajo la tutela de la autoridad nacional (Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). Estos son los catastros de Antioquia, Bogotá, Medellín y Cali, a quienes compete la formación y actualización del catastro de los predios de sus respectivas jurisdicciones. Para el resto del país esas tareas se encuentran en cabeza del IGAC.

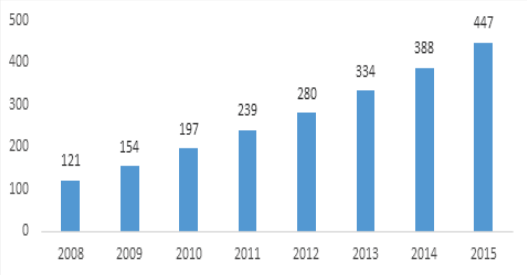
Debe reconocerse que ese cuerpo normativo ha sido positivo, en particular para las entidades territoriales con catastros descentralizados, en la medida en que con base en su gestión han logrado recaudos importantes del impuesto predial.

En el caso de Bogotá, por ejemplo, la Unidad Administrativa Especial de Catastro actualiza todos los años el valor catastral de los predios urbanos. Además, utiliza una relación de avalúo catastral a valor comercial de 72% para predios residenciales en estratos 1, 2 y 3, y de 82% para predios comerciales y residenciales en estratos 4, 5 y 6.

Estos hechos se reflejan en los importantes aumentos que ha tenido el valor catastral de Bogotá y en el mayor recaudo en el impuesto predial. El valor catastral de la ciudad creció de $121 billones en el año 2008 a $447 billones en 2015, es decir, 269% en 8 años (Cuadro 2) Es importante resaltar que en ese mismo período el número de predios pasó de 1.958.238 a 2.429.238, lo que representa un crecimiento del 24%. De estas cifras se concluye que el factor determinante en el crecimiento del valor catastral no ha sido el número de predios sino el valor, que explica más del 90% de dicho aumento.

En este caso es de particular importancia apuntar la forma en que los predios comerciales han jalonado el aumento en el valor catastral de la ciudad, pues al ser bienes inmuebles dedicados al lucro y la ciudad tener una vocación de comercio y servicios, los mismos han sufrido variaciones importantes, tanto en sus avalúos como en las tarifas. En este sentido, según la Unidad Administrativa Especial de Catastro, los mismos representan, junto con los dotacionales, alrededor del 45.55% del número total de predios urbanos del Distrito Capital.

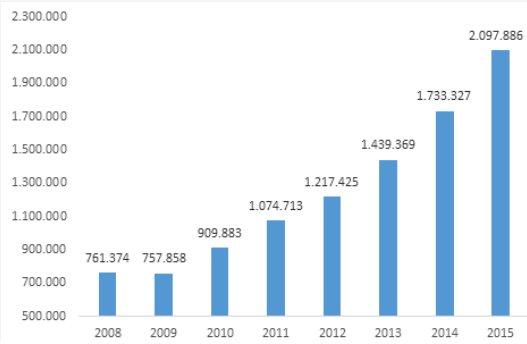
Cuadro 2. Valor Catastral de Bogotá ($billones)



Fuente: Unidad Administrativa de Catastro Distrital, Censos Inmobiliarios.

Siendo el valor catastral la base gravable mínima del impuesto predial, el recaudo de dicho impuesto ha venido creciendo también de manera significativa. Mientras en el año 2008 el recaudo del predial ascendió a $761.374 millones, en el Presupuesto del Distrito, para la presente vigencia, se tiene estimado un recaudo de $2.097.886 millones (Cuadro 3). De esta forma, en el período se observa un crecimiento del recaudo del 176%.

Cuadro 3. Recaudo Impuesto Predial de Bogotá 2008-2015 ($millones)



Fuente: Secretaría de Hacienda Distrital.

c) **Capacidad de pago de los contribuyentes**

De acuerdo con el artículo 363 de la Constitución Política, los impuestos deben consultar la capacidad de pago que tienen los contribuyentes. Este no es el caso del impuesto predial en varias ciudades del país.

Debe tenerse en cuenta que la Constitución Nacional establece que el sistema tributario se "funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad"[8]. La Corte Constitucional ha señalado en su jurisprudencia que:

"... la equidad tributaria es criterio con base en el cual se pondera la distribución de las cargas y de los beneficios o la imposición de gravámenes entre los contribuyentes para evitar que haya cargas excesivas o beneficios exagerados. Una carga es excesiva o un beneficio es exagerado cuando no consulta la capacidad económica de los sujetos pasivos en razón a la naturaleza y fines del impuesto en cuestión"[9].

Cuando por varios años, de manera persistente, el valor de un impuesto sobrepasa el ingreso de los contribuyentes se llega a una "carga excesiva" que llega a ser insostenible para la población en su conjunto.

5 Artículo 2°, Ley 44 de 1990.

6 Artículo 3°, Ley 44 de 1990.

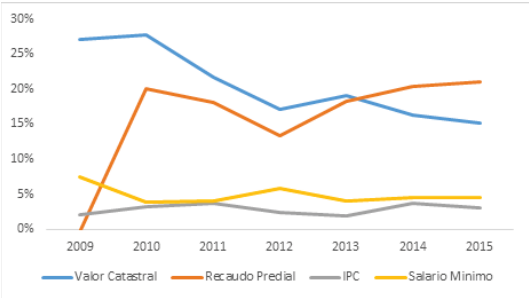
7 Artículo 4°, Ley 44 de 1990, modificado por el artículo 23 de la Ley 1450 de 2011.

8 Artículo 363, Constitución Nacional.

9 Sentencia C-734 de 2002, Corte Constitucional de Colombia (3.3.5). Magistrado Ponente Manuel José Cepeda.

El gráfico 3 presenta, para el caso de Bogotá, los crecimientos anuales del valor catastral, el recaudo del impuesto predial, la evolución del salario mínimo y el IPC. Se observa que en los últimos 7 años, de manera consistente, el valor catastral de la ciudad y el recaudo del impuesto predial han crecido varias veces más que el incremento en el salario mínimo (que es la referencia para el aumento de cualquier otro salario) y que el IPC.

Gráfica 3. Crecimientos Anuales Varios Indicadores (%)



Fuente: Cálculos propios con base en DANE, Catastro y Secretaría Hacienda de Bogotá.

La enorme diferencia entre el crecimiento anual de cada una de esas variables se presenta en el Cuadro 4, en donde se observa que en el período de los años 2008 al 2015, el crecimiento promedio anual del valor catastral fue del 20,6% y el recaudo del predial 15,8%, mientras que el salario mínimo apenas creció el 4,9% y el IPC 2,8%. Esto ilustra el enorme desfase que se viene presentando en detrimento de los contribuyentes y que hace impagable el mayor valor del impuesto.

Cuadro 4. Crecimientos Anuales Varios Indicadores (%)

Año	Valor Catastral Bogotá	Recaudo Predial Bogotá	IPC	Salario Mínimo
2009	27,0%	-0,5%	2,00%	7,48%
2010	27,7%	20,1%	3,17%	3,83%
2011	21,6%	18,1%	3,73%	4,00%
2012	17,1%	13,3%	2,44%	5,81%
2013	19,1%	18,2%	1,94%	4,02%
2014	16,3%	20,4%	3,66%	4,50%
2015	15,2%	21,0%	3,00%	4,60%
Promedio	**20,6%**	**15,8%**	**2,8%**	**4,9%**

Fuente: Elaboración propia.

Como se ha mencionado, es un hecho que el valor catastral de los predios ha aumentado, reflejando la escasez del suelo que se viene observando en las principales ciudades del país desde hace varios años. Pero también es un hecho irrefutable que el mayor valor del predio de una vivienda no genera ningún ingreso a su propietario-residente. En otras palabras, los efectos acumulados en el valor del impuesto, sin considerar la forma como evoluciona la capacidad de pago de los contribuyentes, hace insostenible el diseño y pago actual del impuesto predial en el país, y se convierte en lo que la Corte Constitucional califica como una "carga excesiva".

Los ingresos de los trabajadores están relacionados básicamente con la evolución del salario mínimo que, como se mencionó, creció apenas cerca de 2 puntos porcentuales por encima de la inflación. Situación similar aplica, por ejemplo, a los trabajadores industriales que en el período de los años 1998 a 2014, apenas vieron crecer sus salarios el 1,3% promedio real. En el caso de los pensionados, con mesadas superiores al salario mínimo, el reajuste anual que les corresponde es solamente el del IPC.

Para ilustrar la forma como el incremento del impuesto viene afectando a los contribuyentes, considérese como ejemplo el caso del propietario de un predio que estaba avaluado en $100 millones en el año 2008. En este caso, el propietario habría pagado por impuesto predial $600 mil pesos en ese año, monto que era equivalente a 1.3 salarios mínimos de esa época. Asumiendo que ese predio se valorizó tal como la suma agregada de los avalúos catastrales, para el año 2015 el propietario de ese mismo predio debe pagar de impuesto $2 millones 214 mil pesos, monto equivalente a 3.4 salarios mínimos de hoy en día. En otras palabras, en el caso de una familia de clase media con un ingreso de 4 salarios mínimos al mes, en el año 2008 debía destinar 10 días de su trabajo para generar los ingresos que le permitirían pagar el predial, mientras que ahora (2015) esa familia debe trabajar 26 días para pagar el impuesto de su misma vivienda.

d) **Los efectos de los mayores avalúos sobre el impuesto a la riqueza**

Una razón adicional para que actúe el Legislador es por la necesidad de proteger a los contribuyentes por el doble impacto que está generando el aumento en los avalúos catastrales. Esto porque además del mencionado efecto sobre el impuesto predial, se tiene que el mayor avalúo catastral supondrá que muchos ciudadanos serán sujetos pasivos del nuevo Impuesto a la Riqueza, decretado mediante la Ley 1439 de 2014. No debe olvidarse que esa Reforma Tributaria determina que los contribuyentes con patrimonios netos mayores a $1.000 millones son sujetos pasivos del impuesto, y que solamente podrán deducir el equivalente a 12.200 UVT (monto equivalente a cerca de $345 millones) por su vivienda de habitación.

En la medida en que los valores catastrales aumentan, estaremos ante el escenario que muchos colombianos pagarán el Impuesto a la Riqueza solamente por efecto de los mayores valores catastrales, de tal manera que se genera un doble impuesto por la misma causa. Lo anterior resalta la importancia de que el Legislador actúe para moderar esos efectos hacia los contribuyentes.

IV. EXPLICACIÓN DEL ARTICULADO DEL PROYECTO DE LEY

Ante el creciente malestar e indignación de los contribuyentes, se han empezado a ventilar diferentes propuestas para moderar el efecto de las alzas en el impuesto predial. Se ha propuesto, por ejemplo, ampliar los plazos y otorgar condiciones de financiación para facilitar el pago. Esta opción, que se encuentra en manos de las autoridades locales porque ellas tienen la potestad de modificar los calendarios de pago, no obstante, no resuelve la problemática de fondo. Esto, porque como se ha anotado, se ha generado un desfase enorme entre el aumento del impuesto predial y el aumento del ingreso de los contribuyentes. Ampliar los plazos de pago u otorgar una financiación a los contribuyentes supone un paliativo temporal que no enfrenta ni resuelve la mencionada problemática.

Con base en los elementos discutidos anteriormente, se hace evidente que el legislador debe entrar a proteger a los contribuyentes propietarios de los predios residenciales y comerciales, estos últimos en aras de profundizar el principio de equidad tributaria que rige la materia en el país. Esto considerando que los valores del IPU, en varias ciudades del país, excede la capacidad de pago de los contribuyentes y se ha convertido en una "carga excesiva".

Las proyecciones demográficas del DANE muestran que la población de las áreas urbanas de los municipios del país crecerá a tasas más altas que las de las áreas rurales. Este hecho seguirá presionando la demanda de suelo urbano para distintos usos y, por tanto, la tendencia del valor de los predios seguramente seguirá al alza. De no adaptarse ninguna acción por parte del legislador, en el año 2016 la situación podría llegar a ser explosiva, en particular, en ciudades como Bogotá en donde la relación entre el avalúo catastral y los valores comerciales de los predios ha venido aumentando en los últimos años.

Este proyecto de ley propone una fórmula sencilla para conciliar los entendibles intereses fiscales de los municipios con los de los contribuyentes. A fin de retomar el precepto jurisprudencial de la capacidad de pago como elemento de equidad de los tributos, se propone que el aumento del valor del impuesto para predios residenciales y comerciales, en cada vigencia, no supere en dos veces el incremento decretado por el Gobierno Nacional para el salario mínimo. De existir la norma, en el año 2015, por ejemplo, el incremento máximo del impuesto predial en Bogotá habría sido del 9,2% (2 veces el aumento del salario mínimo que a su vez se incrementó en 4,6%) en lugar de los aumentos del 30% o 40% que han debido asumir propietarios en barrios de clase media como Normandía o Cedritos.

Esta limitación solamente operaría para predios residenciales en los casos en que los avalúos catastrales sean superiores al 70% del valor comercial de los predios y para los predios comerciales en los casos que los avalúos comerciales sean superiores en un 80% de su valor comercial. Esta propuesta está en consonancia con otras leyes que han fijado límites al valor del IPU, como por ejemplo la Ley 1450 de 2011 (artículo 23) la cual establece que cuando hay aumentos en las tarifas del predial, el cobro no puede exceder el 25% del monto liquidado el año inmediatamente anterior por ese mismo concepto. Sobre este particular vale la pena mencionar que puede bajarse el tope al 20%, una vez se tenga el valor total del IPU, excepto en los casos que corresponda a cambios de los elementos físicos o económicos que se identifique en los procesos de actualización del catastro.

No sobra indicar que este tipo de limitaciones impuestas por el legislador no vulneran la autonomía que la Constitución Nacional otorga a las entidades territoriales en materia fiscal. Al estudiar la demanda del artículo 23 de la Ley 1450 de 2011, anteriormente mencionado, la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-077 de 2012 señaló que *"…la autonomía de las entidades territoriales en materia tributaria se circunscribe a las pautas, orientaciones y regulaciones o limitaciones generales señaladas válidamente por el Legislador"*.

Adicionalmente, señala la Corte en la misma sentencia que:

"...el concepto de autonomía tributaria de las entidades territoriales no es absoluto, en el sentido de que la creación del impuesto, y la determinación de algunos de sus elementos esenciales, puede estar radicada en el legislador, a pesar de que se trate de una renta propia de los municipios y distritos, como es el impuesto predial".

A pesar de la utilidad de la norma en mención, ella solo procede en los casos de límites a los aumentos tarifarios, pero no considera la problemática actual de aumentos en la base gravable (avalúos catastrales).

De esta forma, se resalta la importancia de que el legislador entre a proteger a los contribuyentes generando un esquema que limite el efecto pleno de los avalúos catastrales que, empujados por los mayores valores comerciales, es la causa de la problemática observada en los últimos meses. Por lo anterior, es indispensable y urgente que el legislador se pronuncie en esta materia generando un límite que proteja a los contribuyentes, sin desmedro de los ingresos de las entidades territoriales o su autonomía.

Con toda atención,

CARLOS FERNANDO GALÁN PACHÓN
Senador de la República

DAVID ALEJANDRO BARGUIL ASSIS
Representante a la Cámara

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 21 de abril del año 2015 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 225 con su correspondiente exposición de motivos por el honorable Senador *Carlos Fernando Galán Pachón*, honorable Representante *David Barguil Assis*.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

INFORME DE LA SUBCOMISIÓN

INFORME DE LA SUBCOMISIÓN AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 217 DE 2014 CÁMARA, 107 DE 2013 SENADO

por la cual se crea el tipo penal de feminicidio como delito autónomo y se dictan otras disposiciones.

Bogotá,

Presidente:

JAIME BUENAHORA FEBRES

Comisión Primera Constitucional

Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia. Nuevo Informe de la Subcomisión designada para el estudio del **Proyecto de ley número 217 de 2014 Cámara, 107 de 2013 Senado**, *por la cual se crea el tipo penal de feminicidio como delito autónomo y se dictan otras disposiciones*, de acuerdo con las consideraciones plasmadas por la Comisión Asesora de Política Criminal.

Respetado Presidente:

Dando cumplimiento a la delegación solicitada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera de la honorable Cámara de Representantes, nos permitimos rendir un nuevo informe, de acuerdo a lo previsto en el artículo 66 de la Ley 5ª de 1992, del Proyecto de ley número 217 de 2014 Cámara, 107 de 2013 Senado, *por la cual se crea el tipo penal de feminicidio como delito autónomo y se dictan otras disposiciones*, esto con el fin de recoger algunas consideraciones formuladas por la Comisión

Asesora de Política Criminal, las cuales fueron recibidas con posterioridad a la presentación de primer informe. Así las cosas se han recogido en este segundo informe las consideraciones expuestas por los representantes de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes en el debate que se adelantó en torno a este proyecto, así como el informe de la Comisión Asesora de Política Criminal y los acuerdos a los que llegó la subcomisión delegada para el efecto. Lo anterior, acorde con las consideraciones que a continuación nos permitimos exponer:

I. **NECESIDAD DEL PROYECTO:**

El tipo penal propuesto en este proyecto tiene como fin facilitar al operador judicial el encuadramiento directo de la conducta de feminicidio, la cual recoge dentro de sus ingredientes constitutivos, una serie de hipótesis que se han decantado como "máximas de la experiencia judicial" en torno a casos paradigmáticos de los denominados delitos de violencia de género. Dichos casos han estremecido a la opinión pública en diferentes latitudes del mundo y han permitido evidenciar cómo aún hoy contra las mujeres –grupo históricamente discriminado– se siguen perpetrando un sinnúmero de actos violentos que de forma directa –los que se pretenden elevar a tipo en este proyecto– e indirecta, conducen dentro del decurso causal, a la muerte de mujeres en razón a su condición de género.

Actualmente, el Código Penal Colombiano recoge el feminicidio como un homicidio agravado (artículo 103 y 104.11 del C.P.) pero el agravante creado por la Ley 1257 de 2008 es en la práctica muy difícil de probar por su redacción:

"Artículo 103. *Homicidio*. El que matare a otro, incurrirá en prisión de trece (13) a veinticinco (25) años.

Artículo 104. *Circunstancias de agravación*. La pena será de veinticinco (25) a cuarenta (40) años de prisión, si la conducta descrita en el artículo anterior se cometiere:

(…)

11. Adicionado. Ley 1257 de 2008, artículo 26. **Si se cometiere contra una mujer por el hecho de ser mujer".**

Si se analiza el agravante del numeral 11 de artículo 104 citado, se puede evidenciar que el legislador utilizó lo que en Derecho Penal se denominan "elementos subjetivos del tipo" los cuales, como señala el maestro Fernando Velásquez Velásquez, son: *"los que suponen en el autor un determinado propósito o intención, una motivación o un impulso, que se suman al conocimiento y voluntad de la realización del tipo (dolo)"*[1]. Es decir, aquellos pensamientos del fuero interno o de la motivación psicológica del individuo, que originan la realización de una determinada conducta punible. Con el fin de hacerlo un poco más entendible, se puede recurrir a la vieja diferencia doctrinaria entre dolo genérico y dolo especial[2], siendo entonces el dolo general, la intención de causar la muerte –Homicidio– y el dolo específico, causar la muerte a una mujer por el hecho de ser mujer –feminicidio–.

Este, que para efectos pedagógicos hemos llamado "dolo específico", resulta ser bastante problemático a la hora de encuadrar la conducta punible, pues: ¿Es posible acaso introducirse en la mente del criminal para saber si lo que lo motivó a causar la muerte de una mujer es el odio de género hacia ella? La respuesta evidente es que no. Es por esto que se torna necesario crear una descripción típica autónoma del Feminicidio, la cual incluya una serie de elementos objetivos (ciclo de violencia previa, relación de poder entre el autor y la víctima, actos de instrumentalización sexual u opresión, etc.) que les permitan a los operadores judiciales y al cuerpo técnico de investigación criminal, buscar una serie de hechos de los cuales se pueda inferir razonablemente que la intención del autor fue causar la muerte de una mujer por su condición de género.

Lo anterior tiene, además, sustento en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, la cual al referirse al fenómeno del dolo eventual, el cual –teóricamente– también tiene relación directa con lo que piensa el autor en el momento de cometer el delito, ha recurrido, ante la imposibilidad de conocer lo que realmente pensó o deseó el criminal, la necesidad de recurrir a las circunstancias externas, previas, concomitantes y hasta posteriores del delito, de las cuales se pueda deducir la intención de agente. La corte frente a esto ha dicho:

*"La determinación procesal del dolo eventual, al igual que sucede con el dolo directo, aunque se puede lograr en ciertos casos a través de la confesión de acusado debidamente respaldada por la realidad acreditada con los demás medios de prueba, en la mayoría de las veces, **en tanto fenómeno sicológico no objetivable, se alcanza a partir del examen de las circunstancias externas que rodearon los hechos**"*[3].

Los argumentos anteriores, desde una perspectiva teórica penal, corresponden a la razón medular por la cual consideramos necesario tipificar el feminicidio como conducta autónoma, para facilitar y garantizar un enjuiciamiento penal acorde para los delitos de homicidio en los cuales se presenten circunstancias que permitan evidenciar violencia y discriminación contra el género femenino.

II. **RAZONES DE LA MODIFICACIÓN**

El **Proyecto de ley número 217 de 2014 Cámara, 107 de 2013 Senado** crea en su artículo 3º el tipo penal autónomo cuyo *nomen iuris* corresponde a "Feminicidio" el cual configura un modelo descriptivo que tiene como fin tipificar de forma especial la conducta simple de homicidio; circunstanciando el modo, tiempo y lugar de dicha descripción punitiva mediante la introducción de ingredientes especiales del tipo penal[4], de forma que el delito se relaciona causalmente con móviles de intolerancia, odio o discriminación contra la mujer –sujeto pasivo calificado– siendo por lo tanto la violencia por identidad de género el ingrediente subjetivo principal contra el cual se despliega la conducta lesiva.

Teniéndose en cuenta que dicho proyecto de ley pretende ampliar el ámbito de protección penal en contra de los delitos de género, a fin de lograr no solo el enjuiciamiento de esta aberrante conducta, sino también generar mediante el fin esencial de la

---

1 Velásquez, Velásquez, Fernando, ***Derecho Penal Parte General***, Editorial Temis, Tercera Edición, 1997. Pág. 412.

2 Reyes, Echandía, Alfonso, ***Tipicidad***, Editorial Temis, Sexta Edición, 1999. Pág. 99.

3 Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Penal, Sentencia de septiembre 8 de 2004, Rad 20373. Magistrado Ponente Yesid Ramírez Bastidas.

4 Señala el profesor Alfonso Reyes Echandía en su libro "*Tipicidad*" pág. 88, que los ingredientes especiales del tipo penal, corresponden a la forma de circunstanciar en la que el legislador determina el tiempo, modo y lugar dentro de la cual se despliega una conducta punible.

pena de protección general negativa y el derecho penal simbólico, la reducción de las conductas violentas perpetradas contra la mujer, la cual es un sujeto de especial protección constitucional[5] en razón a la larga tradición de discriminación a la que ha sido sometida y de la cual aún queda una vasta práctica de menosprecio hacia el género femenino que se traduce en conductas de violencia tan monstruosas como el que da título simbólico al proyecto de ley objeto de esta proposición.

A) **SUPRESIÓN DE LA DEFINICIÓN DE VIOLENCIA FEMINICIDA.**

El artículo 2º del proyecto de ley pretende realizar una definición breve sobre la violencia feminicida, la cual, a juicio de esta subcomisión, es incompleta y además resulta redundante por cuanto el artículo 2º de la Ley 1257 de 2008, *por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones*, contiene una definición mucho más extensa y completa sobre la violencia feminicida. En razón a la coherencia legislativa, consideramos entonces procedente proponer la supresión del artículo segundo.

B) **MODIFICACIÓN DE LOS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL TIPO PENAL DE FEMINICIDIO.**

La primera modificación propuesta en punto al artículo 3º de proyecto de ley citado, tiene como fin realizar una corrección que permita facilitar la interpretación teleológica o finalista del proyecto de ley, a fin de que la redacción final del tipo penal de feminicidio, pese a su carácter de tipo penal autónomo, no presente una configuración tan enredada y específica que haga más difícil el encuadramiento jurídico-penal de la conducta allí descrita; para entender mejor esta modificación resulta necesario realizar la siguiente comparación entre la legislación actual y la que se pretende modificar:

Descripción Típica.	Análisis.
Ley 599 de 2000 (Código Penal) Artículo 103: *Homicidio*. El que matare a otro, incurrirá en prisión de trece (13) a veinticinco (25) años. Artículo 104. Adicionado por la Ley 1257 de 2008. Circunstancias de agravación. La pena será de veinticinco (25) a cuarenta (40) años de prisión, si la conducta descrita en el artículo anterior se cometiere: (…) 11. Si se cometiere contra una mujer por el hecho de ser mujer.	En la actualidad las conductas de homicidio por móviles de violencia se tipifican y castigan como homicidio agravado, y corresponde al operador judicial, para poder encuadrar la conducta, demostrar que: 1. Se causó la muerte de una mujer. 2. Que la motivación subjetiva del agente activo al causar la muerte fue la condición de mujer del sujeto pasivo. Móvil de misoginia.

[5] La mujer ha sido reconocida como sujeto de especial protección constitucional, no sólo por la Constitución y la jurisprudencia colombiana, sino también en el ámbito internacional. Como referencia puede consultarse la Sentencia C-776/10 con ponencia del magistrado Jorge Iván Palacios.

Descripción Típica.	Análisis.
Proyecto de ley número 217 de 2014 Cámara, 107 de 2013 Senado. Artículo 103A. *Feminicidio*. Quien causare la muerte violenta a una mujer, por su condición de ser mujer, por motivos de su identidad de género o por motivos de discriminación, ya sea en el ámbito público o privado **y en donde haya concurrido o antecedido cualquiera de las siguientes circunstancias**, incurrirá en prisión de trece (13) a veinticinco (25) años. a) Tener o haber tenido una relación familiar, íntima o de convivencia con la víctima, de amistad, de compañerismo o de trabajo y ser perpetrador de un ciclo de violencia física, sexual, psicológica o patrimonial que antecedió el crimen contra ella. b) Ejercer sobre el cuerpo y la vida de la mujer actos de instrumentalización de género o instrumentalización sexual o acciones de opresión y dominio sobre sus decisiones vitales y su sexualidad. c) Cometer el delito en aprovechamiento de las relaciones de poder ejercidas sobre la mujer, expresado en la jerarquización personal, económica, sexual, militar, política o sociocultural. d) Cometer el delito para generar terror o humillación a quien se considere enemigo. e) Cometer el delito con posterioridad a una agresión sexual, a la realización de rituales, actos de mutilación genital o cualquier otro tipo de agresión o sufrimiento físico o psicológico. f) Que existan antecedentes o indicios de cualquier tipo de violencia o amenaza en el ámbito doméstico, familiar, laboral o escolar por parte del sujeto activo en contra de la víctima. g) Que la víctima haya sido incomunicada o privada de su libertad de locomoción, cualquiera que sea el tiempo previo a la muerte de aquella. h) Cuando el cuerpo de la víctima haya sido expuesto o exhibido en un lugar público.	Con lo propuesto del proyecto de ley se adicionan una serie de elementos subjetivos –los subrayados– y objetivos o especiales de tipo –literales (a) hasta el (h)– a la descripción típica, los cuales son necesarios demostrar de forma concurrente para poder encuadrar la conducta punitiva. La utilización de la (y) y el predicado –resaltado en negrillas– funcionan de forma sintáctica como una conjunción copulativa que adiciona todos los elementos en la oración, generando que todos los elementos descritos deban concurrir para poder utilizar dicho tipo penal. Por ejemplo: 1. Causar la muerte de una mujer. 2. De forma violenta. 3. Por su condición de ser mujer. 4. En el ámbito público. 5. Tener una relación familiar con la víctima. 6. Ser perpetrador de un ciclo de violencia física. Como se desprende de este ejemplo, para que ocurra el Feminicidio simple se requiere demostrar seis elementos diferentes y concurrentes en la conducta del sujeto activo. Lo que en comparación con la descripción penal hoy vigente, hace más difícil el encuadramiento jurídico de dicha conducta.

De la tabla anterior se puede deducir que la redacción del tipo autónomo de Feminicidio, propuesta en el Proyecto de ley 217 de 2014 Cámara, 107 de 2013

Senado, al utilizar conjunciones copulativas[6] hace mucho más difícil jurídica y probatoriamente, el encuadramiento de la conducta de homicidio por razones de género, lo que a todas luces contradice el espíritu de la iniciativa.

Para corregir este yerro sin generar grandes alteraciones se propone la utilización de (o) como conjunción disyuntiva[7] en vez de (y), pues dicha conjunción genera alternancia entre los elementos integrados en una o varias oraciones, con lo cual los elementos especiales del tipo desarrollados en los literales que integran el artículo 103A propuesto en el proyecto de ley, puedan ser utilizados por el operador judicial para deducir de forma material la ocurrencia de los móviles de odio o discriminación de género constitutivos del homicidio y no como requisitos adicionales a los elementos subjetivos del tipo para su encuadramiento penal.

Ahora bien, se propone también eliminar el elemento normativo del tipo: violencia. Comoquiera que el mismo puede prestarse para dificultar el encuadramiento típico de la conducta, además tanto en las circunstancias que describen el tipo como en las causales de agravación punitiva se reproduce la violencia como ingrediente.

Resulta además evidentemente innecesario realizar una discriminación en torno al ámbito donde se cometa el delito, por cual señalar ámbito privado o público, significa en todo ámbito, resultado redundante.

Atendiendo a las consideraciones formuladas por la Comisión Asesora de Política Criminal, esta comisión ha decido eliminar el elemento de "discriminación" el cual resulta ser bastante indeterminado y puede vulnerar la estricta tipicidad –núcleo esencial– del principio de legalidad en materia penal.

Finalmente, la subcomisión ha considerado que la conducta constitutiva del tipo penal de feminicidio contenida en el literal g) del artículo 3º del artículo propuesto originalmente para primer debate en Cámara, posee un altísimo grado de indeterminación y no responde al fin propio de la protección punible que se busca con este proyecto, por lo que propone su eliminación.

C) **MODIFICACIÓN DE LAS CAUSALES DE AGRAVACIÓN PUNITIVA:**

El proyecto de ley objeto de esta proposición en su artículo 4º adiciona al Código Penal el artículo 104 A que describe las circunstancias de agravación punitiva especial para el delito de feminicidio, pero comete el error de dejar por fuera unas circunstancias de agravación punitiva que actualmente se predican del delito de homicidio, puesto que al crearse un tipo penal especial de feminicidio y sus respectivas circunstancias de agravación punitiva, excluye las circunstancias de agravación del homicidio contempladas actualmente en el artículo 104 de Código Penal Colombiano. Por ejemplo agravantes como: Perpetrar el feminicidio por medio de delitos de peligro común o contra la salud pública –envenenar una fuente de agua para generar la muerte de varias mujeres–, valiéndose de la actividad del inimputable –cuando se constriña a un tercero a causar el feminicidio–, con sevicia, es decir prolongando innecesariamente el sufrimiento requerido para causar la muerte o colocando a la víctima en situación de indefensión o inferioridad o aprovechándose de dicha situación –puntualmente el caso de Rosa Elvira Cely quedaría sin ser un feminicidio agravado– entre otras circunstancias. Para corregir esta falencia en el ámbito de protección penal, se propone incluir un literal (i) al artículo 104 A que haga extensiva las circunstancias de agravación punitiva del delito de homicidio al delito de feminicidio.

Ahora bien, también se hace necesario trasladar el literal d) del artículo 103A al artículo 104A el cual corresponde textualmente a: "e) Cometer el delito con posterioridad a una agresión sexual, a la realización de rituales, actos de mutilación genital o cualquier otro tipo de agresión o sufrimiento físico o psicológico". Puesto que la agresión sexual o la mutilación genital, o el infringir sufrimientos físicos o psicológicos no deben ser ingredientes normativos del tipo, sino por su alto grado de lesividad al bien jurídico dominante de la "vida y la integridad física" y su violación profunda al valor constitucional de la dignidad humana, debe ser considerado un agravante del delito feminicidio. En la redacción actual el crimen perpetrado contra Rosa Elvira Cely, donde el homicida la agredió sexualmente y le infringió sufrimientos físicos innecesarios, resultaría ser un feminicidio simple; con la reforma aquí propuesta constituiría un feminicidio agravado, lo cual tiene una incidencia directa en el ámbito de movilidad punitiva del juez a la hora de individualizar la pena imponible.

Ahora bien, atendiendo a las recomendaciones formuladas por el Consejo Asesor de Política Criminal en torno al artículo 4º de este proyecto, consideramos oportuno proponer la eliminación de la circunstancia de agravación punitiva especial de feminicidio, contenida en el literal d. por cuanto la misma señala una serie de relaciones de poder y subordinación que ya han sido contempladas en los elementos constitutivos del tipo penal de feminicidio y por lo tanto no puede repetirse en la modalidad agravada, a riesgo de incurrir en violación del principio constitucional de *Non bis in ídem.* Luego entonces, proponen su eliminación.

Además, por técnica legislativa y a fin de no generar un desequilibrio injustificado con algunas conductas de agravación punitiva que son aplicables tanto para el homicidio como para el feminicidio, consideramos ampliar el ámbito de aplicación de las conductas específicas de agravación punitiva para el homicidio también al feminicidio. Esos sí, aquellas que no contrarían el elemento teleológico del delito feminicidio.

D) **MODIFICACIÓN DE DOSIMETRÍA PENAL DEL TIPO AUTÓNOMO Y AGRAVADO**

Como señalaron varios Representantes en la discusión del presente proyecto de ley, resulta ilógico que la punibilidad señalada para el delito de Feminicidio propuesta sea igual a la del delito de homicidio. Hay que recordar que el tipo especial o autónomo se diferencia del básico, en que este incluye una serie de circunstancias adicionales que califican el tipo básico, pudiendo estas

---

6 La vigésima segunda edición del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define la conjunción copulativa como: Conjunción copulativa.1. f. Gram. conjunción que coordina aditivamente una oración con otra, o elementos análogos de una misma secuencia; p. ej., y, ni.

7 La vigésima segunda edición del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define la conjunción copulativa como: Conjunción disyuntiva. 1. f. Gram. conjunción que denota exclusión, alternancia o contraposición entre dos o más personas, cosas o ideas; p. ej., o.

hacer más o menos reprochable la conducta desplegada por el autor. Ejemplo de lo anterior es el "homicidio por piedad" contemplado en el artículo 106 del C.P. el cual conserva la forma básica del homicidio, pero se atenúa en su punibilidad, comoquiera que el autor persigue, con su acto, un fin altruista, que corresponde en poner fin a intensos sufrimientos provenientes de lesión grave que soporta la víctima; en ese caso es lógico que la pena a imponer sea mucho más baja que la del simple homicidio. Lo mismo pasa en el caso que estamos analizando, pues el Feminicidio reproduce la conducta básica de matar –tipo básico de homicidio– con una serie de circunstancias que por su lesividad al bien jurídico de la vida y a otros derechos consagrados en la Constitución como: la dignidad humana, la libertad y la igualdad, deben ser castigados de una forma más severa por el Derecho Penal. En razón a ello y con el fin de garantizar la seguridad jurídica, es procedente equiparar la punibilidad del tipo autónomo de feminicidio con el actual homicidio agravado que se aplica para estos casos. Con el mismo racero, aumentar la punibilidad de los agravantes de "feminicidio" en la misma proporción que existe para los agravantes del homicidio genérico.

E) **ELIMINACIÓN DE LA IMPOSICIÓN DE MEDIDA DE ASEGURAMIENTO EN TODOS LOS CASOS:**

El proyecto propone que en los delitos de feminicidio deberá proceder siempre la imposición de medida de aseguramiento consistente en detención en establecimiento carcelario. Dicha norma controvierte de forma directa los derechos fundamentales al debido proceso, consistentes en este caso, en el principio de inocencia presunta y libertad de procesado. Hay que recordar que, en los procesos penales, rige como regla general el principio de libertad del procesado hasta tanto haya sido condenado en juicio; a esta regla general le sucede un régimen de excepción taxativo, recogido en el artículo 308 del Código de Procedimiento Penal. Por lo tanto, imponer que en todos los casos donde se investigue un posible feminicidio, se deba aplicar la medida de aseguramiento, constituye un prejuzgamiento que vulnera los derechos fundamentales del investigado, invirtiendo la presunción de inocencia en una presunción de culpabilidad, lo cual raya con el sistema penal acusatorio implementado en Colombia por el Acto Legislativo 03 de 2002. En razón a ello se propone la eliminación de dicho parágrafo.

F) **ELIMINACIÓN DEL INDICIO GRAVE:**

Considera la comisión innecesario establecer como indicio grave para los procesos de pérdida de la patria potestad el haber sido condenado por el delito de feminicidio, puesto que el Decreto número 772 de 1975 en su artículo 10 adicionó el numeral 4 del artículo 315 del Código Civil: determina como causal para la pérdida de la patria potestad que alguno de los padres haya sido condenado a pena privativa de la libertad superior a un año. El delito de feminicidio supera ampliamente este término, por lo que resulta inocua dicha disposición y por el contrario puede vulnerar el principio constitucional de "non bis in ídem".

G) **BENEFICIOS PROCESALES:**

El proyecto de ley propone la eliminación de todo el catálogo de beneficios procesales otorgados al procesado dentro del delito de feminicidio. Esto requiere un análisis de proporcionalidad riguroso, además de la exposición de razones de política criminal que justifiquen el porqué de la eliminación de los beneficios procesales en el delito de feminicidio y por qué no ocurre lo mismo en conductas como el genocidio o los delitos de tortura y acceso carnal violento, por citar solo algunos casos. Con respecto a esto, es importante señalar que la eliminación de todo tipo de beneficio procesal en los delitos de feminicidio no cuenta, hasta el momento, con una justificación de proporcionalidad que permita su exclusión total. Por lo cual esta subcomisión considera que no resulta adecuada la eliminación de todo tipo de beneficio procesal; en su lugar propone que se reduzca el porcentaje de los acuerdos y negociaciones que se puedan aplicar a este tipo penal.

Además, por técnica y coherencia legislativa, se propone que la reducción propuesta en los acuerdos de reducción punitiva sea señalada en el Código de Procedimiento Penal y no, en el Código Penal, comoquiera que los beneficios procesales han sido creados y regulados en la Ley 906 de 2004 y no, en la Ley 599 de 2000.

H) **CORRECCIÓN DE LA NUMERACIÓN DE LOS NUEVOS TIPOS**

El proyecto objeto de esta proposición propone que el feminicidio corresponda al artículo 103A y las circunstancias de agravación punitiva de feminicidio sean el artículo 104A. Dicha lógica en la numeración generará un conflicto en la aplicación del artículo 104 del Código Penal –circunstancias de agravación punitiva del homicidio– pues este señala expresamente: "Artículo 104. Circunstancias de agravación. La pena será de veinticinco (25) a cuarenta (40) años de prisión, **si la conducta descrita en el artículo anterior** se cometiere…" convirtiéndose entonces el artículo anterior en el 213A y no el artículo 213, lo que en la práctica y bajo el estricto análisis de tipicidad, eliminaría los agravantes para el homicidio. Para no generar dicha confusión y contribuir con el orden lógico que aplicó el legislador al elaborar la Ley 599 de 2000, en el cual las circunstancias de agravación punitiva –por ser tipos penales subordinados– subseguían al tipo penal principal; se propone cambiar la numeración de dichos tipos penales dejando el feminicidio como el artículo 104A y sus circunstancias de agravación punitiva como el artículo 104B, con lo cual no se altera el orden del homicidio y sus circunstancias de agravación y se respeta la lógica del Código Penal.

Además es necesario corregir la contradicción señalada en el artículo 4º de este proyecto, pues por un lado crea el artículo 104A del Código Penal, pero por otro lado señala que las circunstancias allí señaladas se adicionan al artículo 104, lo que generaría la ampliación de las circunstancias de agravación punitiva del homicidio. Para corregir, se elimina dicha adición redactada en el artículo 104A, para dejar esas circunstancias de agravación punitiva como un tipo penal subordinado al feminicidio únicamente.

I) **LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO Y LA ASISTENCIA LAS VÍCTIMAS DE VIOLENCIA DE GÉNERO**

La Comisión propone radicar en cabeza de la Defensoría del Pueblo la representación legal y asistencia jurídica creada por el artículo 8º de este proyecto de ley, esto con fundamento en que dicha entidad tiene entre sus obligaciones constitucionales y legales, el dirigir la defensa pública y garantizar los DD. HH. en Colombia; asimismo, cuenta con la capacidad institucional para acometer esta labor.

J) **ELIMINACIÓN DE LA CREACIÓN ESPECIAL DE LA UNIDAD ESPECIAL DE FISCALÍAS PARA INVESTIGAR LOS DELITOS DE VIOLENCIA CONTRA LA MUJER**

Considerando que los artículos 11 y 13 del proyecto original de feminicidio presentado a la Comisión Primera de Cámara pretende la creación de una unidad especial para la investigación de los delitos de feminicidio, la cual no cuenta con el marco fiscal de mediano plazo y además mediante la Ley 1654 de 2013 el Congreso revistió al presidente de facultades para dictar decretos con fuerza de ley para reestructurar la Fiscalía General y que el Gobierno mediante sendos decretos restructuró la Fiscalía General de la Nación, además que el Fiscal General de la Nación tiene la capacidad jurídica para organizar grupos especiales para realizar investigaciones, sin requerir la modificación de la conformación funcional de la planta y organización de la Fiscalía General de la Nación. Con base en lo anterior y a juicio de la comisión no es oportuna la creación de dicha Unidad Especial de Fiscalías por lo tanto propone la eliminación de los artículos 11 y 13 del proyecto original.

K) **ELIMINACIÓN DE LA REASIGNACIÓN DE COMPETENCIAS PRIVATIVA PARA TRIBUNALES EN TORNO AL TIPO PENAL DE FEMINICIDIO**

La subcomisión considera que no es útil ni procedente otorgarle la competencia privativa de la etapa de juzgamiento del delito que revista las calidades de feminicidio a los Tribunales Superiores de los diferentes distritos judiciales, por cuanto ello, no solo desequilibra la organización de competencias distribuidas por la Ley 906 de 2004, sino que además generaría que la segunda instancia de dichos procedimientos tuviera que ser radicada en la sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, con lo cual se desnaturaliza la función de tribunal de casación y no de instancia, con la cual siempre ha contado este órgano de cierre de la jurisdicción ordinaria penal. Generando, además, problemas en cuanto al recurso extraordinario de casación, que no podría ser desatado por los mismos magistrados que hubieren realizado la segunda instancia. Así las cosas esta subcomisión propone la eliminación del artículo 12 del proyecto original.

L) **ELIMINACIÓN DEL AGRAVANTE CREADO POR LA LEY 1257 DE 2008 Y SE CREA EL AGRAVANTE PARA EL DELITO DE LESIONES PERSONALES**

Teniendo en cuenta que el presente proyecto crea el delito autónomo de Feminicidio, resulta incongruente mantener el agravante creado por la Ley 1257 de 2008, pues generaría la creación de una antinomia jurídica consistente en la coexistencia de los delitos de homicidio agravado por el hecho de ser mujer y feminicidio. Para corregir este yerro se propone eliminar el numeral undécimo del artículo 104.

Ahora bien, dicha eliminación generaría la desprotección de los delitos de Lesión Personal en mujer por el hecho de ser mujer, por cuanto el artículo 119 del Código Penal extiende las conductas de agravación punitiva del homicidio también a las lesiones personales. Para Corregir esto se propone adicionar el artículo 119 con el respectivo agravante.

III. **TEXTO CON LAS MODIFICACIONES**

Atendiendo a la exposición de motivos, nos permitimos poner en consideración de la honorable Comisión Primera de Cámara de Representantes el siguiente texto para el proyecto de ley de la referencia:

ENMIENDA A LA PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY 217 DE 2014 CÁMARA, 107 DE 2013 SENADO

por la cual se crea el tipo penal de feminicidio como delito autónomo y se dictan otras disposiciones.

"El Congreso de Colombia

DECRETA".

Artículo 1°. *Objeto de la ley*. La presente ley tiene por objeto tipificar el feminicidio como un delito autónomo, para garantizar la investigación y sanción de las violencias contra las mujeres por motivos de género y discriminación, así como prevenir y erradicar dichas violencias y adoptar estrategias de sensibilización de la sociedad colombiana, en orden a garantizar el acceso de las mujeres a una vida libre de violencias que favorezca su desarrollo integral y su bienestar, de acuerdo con los principios de igualdad y no discriminación.

Artículo 2°. La Ley 599 de 2000 tendrá un artículo **104A** del siguiente tenor:

Artículo 104A. Feminicidio. Quien causare la muerte a una mujer, por su condición de ser mujer **o** por motivos de su identidad de género **o** en donde haya concurrido o antecedido cualquiera de las siguientes circunstancias, **incurrirá en prisión de doscientos cincuenta (250) meses a quinientos (500) meses.**

a) Tener o haber tenido una relación familiar, íntima o de convivencia con la víctima, de amistad, de compañerismo o de trabajo y ser perpetrador de un ciclo de violencia física, sexual, psicológica o patrimonial que antecedió el crimen contra ella;

b) Ejercer sobre el cuerpo y la vida de la mujer actos de instrumentalización de género o sexual o acciones de opresión y dominio sobre sus decisiones vitales y su sexualidad;

c) Cometer el delito en aprovechamiento de las relaciones de poder ejercidas sobre la mujer, expresado en la jerarquización personal, económica, sexual, militar, política o sociocultural;

d) Cometer el delito para generar terror o humillación a quien se considere enemigo;

e) Que existan antecedentes o indicios de cualquier tipo de violencia o amenaza en el ámbito doméstico, familiar, laboral o escolar por parte del sujeto activo en contra de la víctima **o de violencia de género cometida por el autor contra la víctima, independientemente de que el hecho haya sido denunciado o no**;

f) Que la víctima haya sido incomunicada o privada de su libertad de locomoción, cualquiera que sea el tiempo previo a la muerte de aquella.

Artículo 3°. La Ley 599 de 2000 tendrá un artículo **104B** del siguiente tenor:

Artículo **104B**. Circunstancias de agravación punitiva del feminicidio. **La pena será de quinientos (500) meses a seiscientos (600) meses de prisión, si el feminicidio se cometiere:**

a) Cuando el autor tenga la calidad de servidor público y desarrolle la conducta punible **aprovechándose de esta calidad**.

b) Cuando la conducta punible se cometiere en **mujer** menor de dieciocho (18) años o mayor de sesenta (60) o mujer en estado de embarazo.

c) Cuando la conducta se cometiere con el concurso de otra u otras personas.

e) **Cuando se cometiere en una mujer en situación de discapacidad física, psíquica o sensorial o desplazamiento forzado, condición socioeconómica o por prejuicios relacionados con la condición étnica o la orientación sexual.**

f) Cuando la conducta punible fuere cometida en presencia de cualquier persona que integre la unidad doméstica de la víctima.

G) Cuando se cometa el delito con posterioridad a una agresión sexual, a la realización de rituales, actos de mutilación genital o cualquier otro tipo de agresión o sufrimiento físico o psicológico.

H) Por medio de las circunstancias de agravación punitiva descritas en los numerales 1, 3, 5, 6, 7 y 8 del artículo 104 de este código.

Artículo 4º. Modifíquese el segundo inciso del artículo 119 del Código Penal – Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

Cuando las conductas señaladas en los artículos anteriores se cometan en niños y niñas menores de catorce (14) años **o en mujer por el hecho de ser mujer,** las respectivas penas se aumentarán en el doble.

Artículo 5º. ***Preacuerdos*:** A la persona que incurra en el delito de feminicidio solo se le podrá aplicar un medio del beneficio de que trata el artículo 351 de la Ley 906 de 2004. Igualmente, no podrá celebrarse preacuerdos sobre los hechos imputados y sus consecuencias.

Artículo 6°. *Principios rectores de la debida diligencia en materia de investigación y juzgamiento del delito de feminicidio*. Con el fin de garantizar la realización de una investigación técnica, especializada, exhaustiva, imparcial, ágil, oportuna y efectiva sobre la comisión de delito de feminicidio, así como el juzgamiento sin dilaciones de los presuntos responsables, las autoridades jurisdiccionales competentes deberán actuar con la debida diligencia en todas y cada una de las actuaciones judiciales correspondientes, en acatamiento de los principios de competencia, independencia, imparcialidad, exhaustividad y oportunidad y con miras al respeto del derecho que tienen las víctimas y sus familiares o personas de su entorno social y/o comunitario, a participar y colaborar con la administración de justicia dentro de los procesos de investigación y juzgamiento de la comisión de las conductas punibles de las violencias en contra de las mujeres y, en particular del feminicidio.

Artículo 7°. *Actuaciones jurisdiccionales dentro del principio de la diligencia debida para desarrollar las investigaciones y el juzgamiento del delito de feminicidio*. Las autoridades jurisdiccionales competentes deberán obrar con la diligencia debida en todas y cada una de las actuaciones judiciales correspondientes, entre otras:

a) La búsqueda e identificación de la víctima o sus restos cuando haya sido sometida a desaparición forzada o se desconozca su paradero;

b) La indagación sobre los antecedentes del continuum de violencias de que fue víctima la mujer antes de la muerte, aun cuando estos no hayan sido denunciados;

c) La determinación de los elementos subjetivos del tipo penal relacionados con las razones de género que motivaron la comisión del delito de feminicidio;

d) La ejecución de las órdenes de captura y las medidas de detención preventiva contra él o los responsables del delito de feminicidio;

e) El empleo de todos los medios al alcance para la obtención de las pruebas relevantes en orden a determinar las causas de la muerte violenta contra la mujer;

f) La ubicación del contexto en el que se cometió el hecho punible y las peculiaridades de la situación y del tipo de violación que se esté investigando;

g) La eliminación de los obstáculos y mecanismos de hecho y de derecho que conducen a la impunidad de la violencia feminicida;

h) El otorgamiento de garantías de seguridad para los testigos, los familiares de las víctimas de la violencia feminicida, lo mismo que a los operadores de la justicia;

i) La sanción a los responsables del delito de feminicidio mediante el uso eficiente y cuidadoso de los medios al alcance de la jurisdicción penal ordinaria o de las jurisdicciones especiales;

j) La eliminación de los prejuicios basados en género en relación con las violencias contra las mujeres.

Artículo 8°. *Obligatoriedad y características de la investigación del feminicidio*. En los casos de evidencia clara o de sospecha fundada de perpetración de un feminicidio o de una tentativa de feminicidio, las investigaciones deberán iniciarse de oficio y llevarse a cabo inmediatamente y de modo exhaustivo por personal especializado, dotado de los medios logísticos y metodológicos suficientes e indispensables para conducir la identificación del o de los responsables, su judicialización y sanción.

El retiro de una denuncia por una presunta víctima no se constituirá en elemento determinante para el archivo del proceso.

Artículo 9°. *Asistencia Técnico Legal*. El Estado, **a través de la Defensoría del Pueblo**, garantizará la orientación, asesoría y representación jurídica a mujeres víctimas de las violencias de género y en especial de la violencia feminicida de manera gratuita, inmediata, especializada **y prioritaria** desde la perspectiva de género y de los derechos humanos de las mujeres, a fin de garantizar su acceso a la administración de justicia, a un recurso judicial efectivo y al otorgamiento de las medidas de protección y atención consagradas en la Ley 1257 de 2008 y en otras instancias administrativas y jurisdiccionales.

Esta asistencia técnico-legal y la representación jurídica de las mujeres víctimas de las violencias de género la podrán realizar las entidades rectoras de políticas públicas para las mujeres y de equidad de género existentes en el ámbito nacional, departamental, distrital y municipal, de conformidad con sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias.

En las entidades territoriales donde no existan o no estén contempladas las instancias y los mecanismos de atención, protección y asistencia técnico legal para las mujeres víctimas de las violencias de género, de conformidad con sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias, deberán crear las instancias y los

mecanismos pertinentes al cumplimiento de lo previsto en el presente artículo, en concordancia con las disposiciones establecidas en el artículo 9° de la Ley 1257 de 2008.

Parágrafo. El plazo para la creación de dichas instancias y los mecanismos de atención, protección y asistencia técnico-legal para las mujeres víctimas de la violencia de género en las entidades territoriales no podrá superar el plazo de un (1) año, contado a partir de la promulgación de la presente ley.

Artículo 10. *Sobre la perspectiva de género en la educación preescolar, básica y media*. A partir de la promulgación de la presente ley, el Ministerio de Educación Nacional dispondrá lo necesario para que las instituciones educativas de preescolar, básica y media incorporen a la malla curricular, la perspectiva de género y las reflexiones alrededor de la misma, en el marco del desarrollo de competencias básicas y ciudadanas, según el ciclo vital y educativo de los estudiantes. Dicha incorporación será realizada a través de proyectos pedagógicos transversales basados en principios de interdisciplinariedad, intersectorialidad e interinstitucionalidad.

Parágrafo 1°. El Ministerio de Educación Nacional establecerá e implementará los mecanismos de monitoreo y evaluación permanente del proceso de incorporación del enfoque de género en los proyectos pedagógicos y sus resultados, sobre lo cual deberá entregar un informe anual a la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer del Congreso de la República de Colombia y a las autoridades que lo requieran.

Parágrafo 2°. El Ministerio de Educación Nacional tendrá un plazo de seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley para iniciar el proceso de reglamentación que garantice la efectiva integración del enfoque de género a los procesos y proyectos pedagógicos en todas las instituciones educativas de preescolar, básica y media.

Artículo 11. *Formación de género, derechos humanos o derecho internacional humanitario de los servidores públicos*. A partir de la promulgación de la presente ley, los servidores públicos de la rama Ejecutiva o Judicial en cualquiera de los órdenes que tengan funciones o competencias en la prevención, investigación, judicialización, sanción y reparación de todas las formas de violencia contra las mujeres, deberán recibir formación en género, derechos humanos y derecho internacional humanitario, en los procesos de inducción y reinducción en los que deban participar, de acuerdo con las normas que regulen sus respectivos empleos.

Artículo 12. *Adopción de un Sistema Nacional de Estadísticas sobre Violencia Basada en Género*. Dentro del año siguiente a la promulgación de la presente ley, el Departamento Nacional de Estadísticas (DANE), en coordinación con el Ministerio de Justicia y del Derecho y el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF), adoptarán un Sistema Nacional de recopilación de datos sobre los hechos relacionados con la violencia de género en el país, en orden a establecer los tipos, ámbitos, modalidades, frecuencia, medios utilizados para ejecutar la violencia, niveles de impacto personal y social, medidas otorgadas, servicios prestados y estado del proceso judicial, para la definición de políticas públicas de prevención, protección, atención y reparación de las víctimas de la violencia de género.

Artículo 13. *Vigencia*. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga **el numeral undécimo del artículo 104 del Código Penal – Ley 599 de 2000, así como** las demás disposiciones que le sean contrarias.

IV. **PROPOSICIÓN**

Por las anteriores consideraciones, proponemos a los miembros de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes, aprobar el Proyecto de ley número 217 de 2014 Cámara, 107 de 2013 Senado, *por la cual se crea el tipo penal de feminicidio como delito autónomo y se dictan otras disposiciones*, con las modificaciones propuestas en el presente informe.

De los señores Representantes,

Cordialmente:

ANGELICA LOZANO CORREA
Representante a la Cámara

MARIA FERNANDA CABAL
Representante a la Cámara

CLARA LETICIA ROJAS
Representante a la Cámara

HARRY GONZALEZ GARCIA
Representante a la Cámara

ELBERT DIAZ LOZANO
Representante a la Cámara

RODRIGO LARA RESTREPO
Representante a la Cámara

HUMPHREY ROA SARMIENTO
Representante a la Cámara

GERMAN NAVAS TALERO
Representante a la Cámara

CONTENIDO

Gaceta número 217 - Miércoles, 22 de abril de 2015

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY **Págs.**

Proyecto de ley número 220 de 2015 Cámara, por medio de la cual se establece el seguro de vida para los ciudadanos que se desempeñan en cargos de elección popular de Corporaciones Públicas Departamentales 1

Proyecto de ley número 225 de 2015 Cámara, por medio de la cual se establece un límite al incremento anual del Impuesto Predial Unificado 4

INFORME DE LA SUBCOMISIÓN

Informe de la subcomisión al Proyecto de ley número 217 de 2014 Cámara, 107 de 2013 Senado, por la cual se crea el tipo penal de feminicidio como delito autónomo y se dictan otras disposiciones..... 9

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2015