



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXX - Nº 1097

Bogotá, D. C., viernes, 27 de agosto de 2021

EDICIÓN DE 27 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

### PONENCIAS

#### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 084 DE 2021 CÁMARA

*por medio del cual se reforma la Constitución Política de Colombia en lo relativo a la remuneración de los miembros del Congreso de la República.*

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO No. 084 DE 2021 CÁMARA POR MEDIO DEL CUAL SE REFORMA LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA EN LO RELATIVO A LA REMUNERACIÓN DE LOS MIEMBROS DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

Bogotá D.C., agosto de 2021

Honorable Representante  
**JULIO CÉSAR TRIANA QUINTERO**  
Presidente  
**Comisión Primera Constitucional**  
Cámara de Representantes  
Ciudad.

**Asunto:** Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Acto Legislativo No. 084 de 2021 Cámara "Por medio del cual se reforma la Constitución Política de Colombia en lo relativo a la remuneración de los miembros del Congreso de la República".

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento del encargo hecho por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes y de conformidad con lo establecido en el Artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, procedo a rendir informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Acto Legislativo No. 084 de 2021 Cámara "Por medio del cual se reforma la Constitución Política de Colombia en lo relativo a la remuneración de los miembros del Congreso de la República".

**I. Trámite de la iniciativa.**

El Proyecto de Acto Legislativo No. 084 de 2021 Cámara fue presentado por los Honorables Representantes, Juan Fernando Espinal Ramírez, Esteban Quintero Cardona, Gabriel Jaime Vallejo, Chujfi, Christian Munir Garcés

Aljure, Edwin Gilberto Ballesteros Archila, Rubén Darío Molano Piñeros, Enrique Cabrales Baquero, y por los Honorables Senadores Paola Andrea Holguín Moreno, Alejandro Corrales Escobar, María Fernanda Cabal Molina. Proyecto publicado en la Gaceta 936 de 2021.

Igualmente, el pasado 17 de agosto de 2021, la Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes designó como ponente único al suscrito.

**II. Objeto.**

El presente Proyecto de Acto Legislativo busca adicionar un párrafo transitorio al artículo 187 de la Constitución Política de Colombia en el sentido de establecer que por el término de ocho (8) años contados a partir de la vigencia del acto legislativo, la asignación de los miembros del Congreso de la República se reajustará anualmente en el mismo valor en pesos en que se incrementa el Salario Mínimo Mensual Legal Vigente por parte del Gobierno Nacional.

**III. Antecedentes de la iniciativa.**

La presente iniciativa ha sido presentada a consideración del Congreso de la República en cuatro oportunidades desde 2016: (i) PAL 05/16, radicado el 27 de julio de 2016 y archivado el 12 de diciembre de 2016, (ii) PAL 03/17, radicado el 20 de julio de 2017 y archivado el 20 de diciembre de 2017, (iii) PAL 15/18, radicado el 28 de agosto de 2018 y archivado el 17 de diciembre de 2018, (iv) PAL 04/19, radicado el 23 de julio de 2019 y archivado el 17 de diciembre de 2019.

El proyecto de reforma constitucional se alinea con el plan fiscal del Gobierno Nacional, que procurará un ajuste a los gastos de funcionamiento del Estado y otras medidas de austeridad, con la que se pretende financiar los programas sociales y reactivar una economía afectada gravemente por los efectos de la pandemia derivada del COVID-19 y la violencia asociada al denominado paro nacional, iniciado el 28 de abril de 2021. Solo por efectos de esto último, el Ministerio de Hacienda estima que al día las

pérdidas económicas equivalen a \$484.000 millones, con un acumulado cercano a los 15 billones, que corresponde al 7,9% del PIB del primer trimestre de 2021.

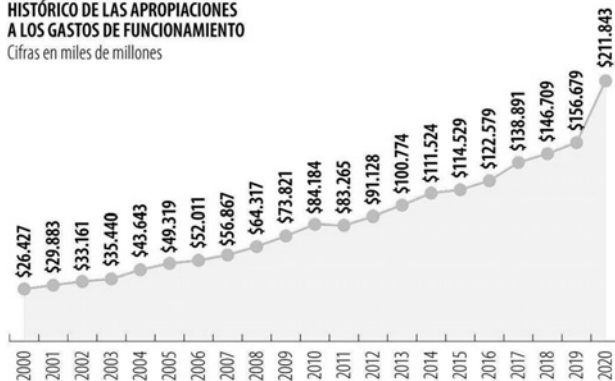
**IV. Necesidad de la iniciativa.**

El país requiere con urgencia que en todos sus niveles y poderes se haga una reestructuración que conduzca a un modelo austero en pro de garantizar la buena salud de las finanzas públicas de la Nación. La actual situación económica del país y las proyecciones de corto y mediano plazo, nos obligan de manera inmediata a intervenir con ajustes y recortes.

El gasto de funcionamiento del Estado es uno de sus ítems que ha crecido continua y exponencialmente en los últimos 20 años, pasando de 26 billones de pesos, en 2000, a 211 billones de pesos, lo que equivale a un 700%; con una aceleración en los últimos 10 años.

**HISTÓRICO DE LAS APROPIACIONES A LOS GASTOS DE FUNCIONAMIENTO**

Cifras en miles de millones



Fuente: Ministerio de Hacienda / Gráfico: LR-ER

**Fuente:** La República, extraído de <https://www.larepublica.co/economia/el-presupuesto-para-gastos-de-funcionamiento-aumento-700-entre-el-2000-y-2020-3145351>

Entre las ramas del poder público, se estima que el rubro de gastos de funcionamiento de la Legislativa corresponde a \$0,5 billones, la Ejecutiva a \$40 billones y la judicial \$4,3 billones.<sup>1</sup>

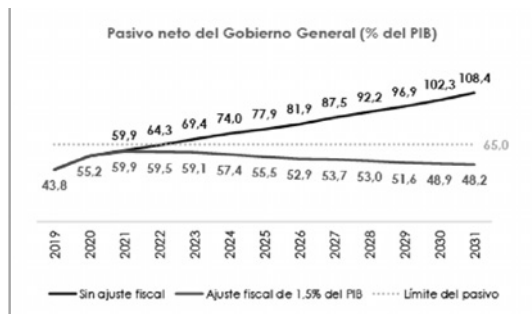
En 2021, de los \$314 billones del Presupuesto General, el gasto público de funcionamiento del Estado es cercano a los \$270 billones, lo que supone un importante aumento en relación con el aprobado en el año anterior.

El Congreso de la República y sus integrantes deben dar ejemplo, ejerciendo su poder para contribuir en la medida de lo posible, a la reducción del gasto público y el redireccionamiento de políticas económicas que garanticen un crecimiento sostenible y sustentable.

En cuanto a la **situación fiscal actual** del país, según información del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en 2020 el déficit fiscal va a ser del 7,8% del PIB, equivalente a 77 billones de pesos, lo que supone necesidades de financiamiento por \$94 billones. Valga decir que la pandemia afectó las proyecciones para 2020 y 2021. Esto hace necesario redefinir la política fiscal teniendo en cuenta varias consideraciones:

- (i) revertir incrementos importantes en el endeudamiento
- (ii) hacer ajuste primario, en la diferencia entre ingresos y gastos (en 1,5%PIB), para lo cual se requiere: a) Austeridad en los gastos del Estado, b) Lucha contra la elusión y la evasión.

<sup>1</sup> <https://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/04-16-2021-llego-la-hora-de-un-recorte-sustancial-al-tamano-del-estado>



**Fuente.** Ministerio de Hacienda y Crédito Público

La crisis por el COVID19 forzó a repensar, profundizar y extender la red de protección social. Durante la crisis, el Gobierno Nacional ha expandido las medidas de política social como los programas de transferencia monetarias: "Familias en acción", "Jóvenes en Acción" "Colombia Mayor".

Se pretende volver permanente la política de ingreso solidario, que inició con la pandemia.

Finalmente, en el más reciente reporte del DANE, 29 de abril de 2021, sobre la pobreza monetaria en el país, el deterioro de la calidad de vida de los colombianos, incrementada por los efectos asociados a la pandemia y el impacto que ha tenido en la economía del país es preocupante. Según lo informado,

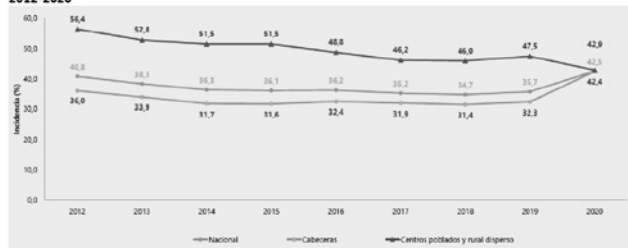
- En 2020 la pobreza monetaria fue 42,5% y la pobreza monetaria extrema fue 15,1% en el total nacional.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> La LÍNEA DE POBREZA MONETARIA EXTREMA per cápita nacional en 2020 fue \$145.004; en el caso de un hogar de cuatro personas fue \$580.016

La LÍNEA DE POBREZA MONETARIA per cápita nacional 2020 fue \$331.688; en el caso de un hogar de cuatro personas fue \$1.326.752

- A nivel nacional, en 2020 la pobreza monetaria fue 6,8 puntos porcentuales mayor a la registrada en 2019, cuando fue 35,7%
- Las cabeceras municipales registraron en 2020 una incidencia de la pobreza monetaria de 42,4%. En los centros poblados y rural disperso dicha incidencia fue de 42,9%.
- En 2020 la pobreza monetaria extrema a nivel nacional fue 5,5 puntos porcentuales mayor a la registrada en 2019, cuando fue 9,6%
- Por su parte, la incidencia de la pobreza monetaria extrema en marzo de 2020 en las cabeceras fue 14,2%, y en los centros poblados y rural disperso fue 18,2%.
- Entre 2019 y 2020 3,5 millones de personas entraron a la pobreza monetaria, y 2,8 millones de personas ingresaron a la pobreza monetaria extrema.
- A nivel nacional, un total de 21,0 millones de personas se encontraban en situación de pobreza monetaria en 2020, frente a las 17,5 millones presentadas en 2019. Esto es una diferencia de 3,5 millones de personas que ingresaron a la pobreza monetaria.
- Por ciudades, Manizales A.M. presentó en 2020 una incidencia de pobreza monetaria del 32,4%, siendo esta la más baja entre las 23 ciudades y áreas metropolitanas, seguida de Medellín A.M. con 32,9%. Las mayores incidencias de pobreza monetaria se registraron en Quibdó, con 66,1%, y en Riohacha, con 57,1%
- Así, 7,5 millones de personas se encontraban en 2020 en situación de pobreza monetaria extrema, 2,8 millones más que en 2019 cuando se registraron 4,7 millones de personas en esta situación.

**Incidencia de la pobreza monetaria**  
Total nacional, cabeceras, y centros poblados y rural disperso  
2012-2020



Fuente: DANE, 29 de abril de 2021

Otros datos relevantes que evidencian el deterioro generalizado de la economía a causa de la pandemia, entregados por el DANE, en este mismo informe son los siguientes:

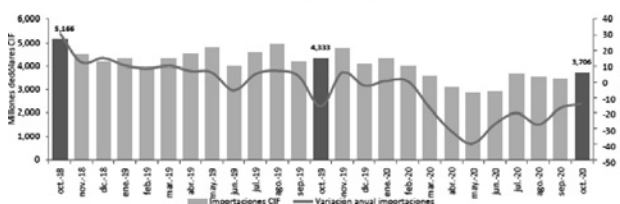
**ENCUESTA MENSUAL DEL COMERCIO AL POR MENOR (EMCM)**  
Agosto 2020

- El total del comercio minorista se redujo en un -17,1%
- Las mercancías que presentó mayor contracción:
  - 1) Calzado, artículos de cuero y sucedáneos del cuero: -54,1%
  - 2) Prendas de vestir y textiles: -45,7%
  - 3) Otros vehículos automotores y motocicletas: -40,5%
  - 4) Vehículos automotores y motocicletas de uso principal en hogares: -33,4%
  - 5) Libros, papelería, periódicos, revistas, útiles escolares: -34,7%
- Las mercancías cuyo comercio creció:
  - (1) Equipo de informática y telecomunicaciones: 35,2%
  - (2) Productos para el aseo del hogar: 17,8%
  - (3) Equipos y aparatos de sonido y video: 3,7%
  - (4) Electrodomésticos y muebles para el hogar: 0,3%

**EXPORTACIONES DE COLOMBIA (ENE21)**

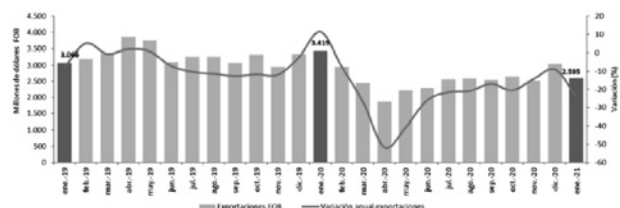
- En TOTAL se redujo en un -24,1%
- Combustibles y productos de industrias extractivas: -42,2%
- Agropecuarios, alimentos y bebidas: -2,5%
- Manufacturas: -0,7%
- Otros sectores: 67,6%

**Valor CIF de las importaciones y variación anual**  
Octubre (2018 – 2020)



Fuente: DANE, 29 de abril de 2021

**Valor FOB de las exportaciones y variación anual**  
Enero (2019 – 2021)

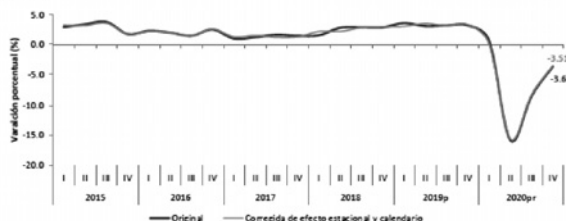


Fuente: DANE, 29 de abril de 2021

**PIB 2020: -6,8%**

- 1) Contribución negativa de las principales actividades a la variación anual (-5,8 percapita):
  - Comercio, reparación, transporte, alojamiento y servicios de comida
  - Construcción
  - Explotación de minas y canteras
- 2) Las únicas actividades económicas que crecieron en 2020:
  - Agricultura, pesca, caza, silvicultura, ganadería: 2,8%
  - Actividades financieras y de seguros: 2,1%
  - Actividades inmobiliarias: 1,9%
  - Administración pública y defensa, educación y educación: 1%
- 3) Actividades económicas con mayor decrecimiento:
  - Construcción: -27,7%
  - Explotación de minas y canteras: -15,7%
  - Comercio al por mayor y al detal, transporte, alojamiento y servicios de comida: -15,1%
  - Industrias manufactureras: -7,7%
  - Actividades científicas, profesionales y técnicas: -4,1%

**Producto Interno Bruto – PIB**  
Enfoque de la producción  
Tasa de crecimiento anual - series original<sup>1</sup> y corregida de efecto estacional y calendario  
2015 - 2020<sup>pr</sup>



Fuente: DANE, 29 de abril de 2021

- 4) PIB 2020: 237.667M€ (Puesto 43 de 196 países)  
Se redujo en -51.190 M€, respecto del reportado en 2019
- 5) PIB PP 2020: 4.718 €. (Puesto 101 de 196 países)  
En 2019: 5.739€. Para evidenciar la gravedad de la caída del PIB, en 2010 el PIB era de 4.749 €

**V. Antecedentes en materia de austeridad en el gasto en Gobiernos anteriores.**

No obstante que no existen antecedentes con relación a modificaciones relacionadas con el incremento o ajuste de los salarios de los Congresistas, es importante referir la propuesta de referendo del año 2003 que contenía la congelación por dos (2) años de los gastos de funcionamiento de las entidades descentralizadas, autónomas, de naturaleza especial o única que administraran recursos públicos. De igual manera, la propuesta contenía la congelación de los salarios y las pensiones superiores a dos (2) Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes.

Estas propuestas a pesar de la masiva votación, no lograron el umbral, pero significaron un primer esfuerzo en dirección a la búsqueda de equidad y de austeridad en el gasto, en beneficio de la sostenibilidad financiera del aparato estatal y de responsabilidad en el manejo de los recursos públicos.

**VI. Forma de Cálculo no es cíclica y debe reajustarse.**

La redacción del artículo 187 de la Constitución Política, tuvo buenas intenciones al momento de su aprobación, pero es el momento de que el Congreso la revise con el fin de que su estructura guarde relación directa con las circunstancias económicas y sociales de nuestro país.

La actual coyuntura económica interna y externa, obliga a tomar medidas de choque para parar la tormenta económica que se avecina.

**VII. Estado de la economía, su deterioro y las preocupantes cifras sobre el crecimiento en los próximos años.**

El estado actual de la economía nacional evidencia un retroceso en la tendencia creciente que traíamos del periodo 2002 a 2010, y obliga al Honorable Congreso a tomar medidas que contribuyan al control en el gasto público y a dar ejemplo de austeridad y lucha por una mayor equidad.

**1. Producto Interno Bruto**

Desde el 2000 hasta el 2020 se ha venido presentando un decrecimiento constante en el PIB del país, hasta mostrar porcentajes negativos sumamente preocupantes, incluso peores que los registrados en 1999.



Fuente: Elaboración de los autores del proyecto.

**VIII. Temporalidad de la propuesta.**

El presente proyecto de Acto Legislativo establece un límite temporal necesario, fundamentado en la situación actual del país desde el punto de vista económico y social. Se propone un incremento atado al incremento en pesos del Salario Mínimo Legal Mensual Vigente por espacio de ocho (8)

años, tiempo en el cual se espera que la economía responda positivamente a los cambios y estrategias que implemente el Gobierno Nacional.

**IX. Cómo se han comportado los incrementos de los salarios de los Congresistas en los últimos años.**

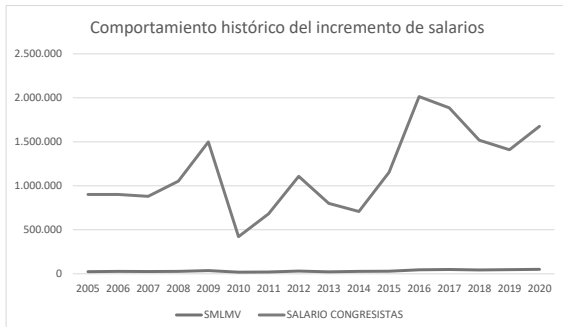
En el cuadro a continuación, se muestra el crecimiento anual del salario de los Congresistas desde 2004 hasta el año 2020, donde pasó en valores nominales de \$15.809.882 a \$34.417.000 (En 2019, el salario fue del \$32.741.000), lo que supone 39 veces el salario mínimo legal mensual vigente actual. El crecimiento salarial además del soporte Constitucional, estaba legitimado por la senda de crecimiento en la confianza de las instituciones y por los indicadores económicos. Las actuales circunstancias de la economía mundial y nacional, además del incremento desmesurado en el gasto público en rubros que no impactan positivamente a la economía, obligan a un esfuerzo de todos los sectores y por eso, como ejemplo de compromiso con el desarrollo de la nación, la equidad y el valor del servicio público, se propone por un periodo de 8 años un incremento salarial igual al crecimiento en pesos del SMLMV.

**Incremento y variación histórica salarios Congresistas 2004 – 2020**

AÑO	SMLMV (\$)	AUMENTO EN PESOS	SALARIO CONGRESISTAS (SC) (\$)	AUMENTO EN PESOS	RELACIÓN SMLMV/CG (#de SMLMV)
2004	358.000	-	15.809.882	-	44.16
2005	381.500	23.500	16.711.046	901.164	43.8
2006	408.000	26.500	17.613.442	902.396	43.17
2007	433.700	25.700	18.494.114	880.672	42.64
2008	461.500	27.800	19.546.429	1.052.315	42.35
2009	496.900	35.400	21.045.640	1.499.211	42.35
2010	515.000	18.100	21.466.553	420.913	41.68

2011	535.600	20.600	22.147.043	680.490	41.34
2012	566.700	31.100	23.254.395	1.107.352	41.03
2013	589.500	22.800	24.054.347	799.952	40.8
2014	616.000	26.500	24.761.544	707.197	40.19
2015	644.350	28.350	25.915.435	1.153.891	40.21
2016	689.455	45.105	27.929.064	2.013.629	40.5
2017	737.717	48.262	29.814.275	1.885.211	40.41
2018	781.242	43.525	31.331.821	1.517.546	40.1
2019	828.116	46.874	32.741.000	1.409.179	39.53
2020	877.803	49.687	34.417.000	1.676.000	39.20

Fuente. UTL HS. Paola Holguín con base en información DANE y MinHacienda



Fuente. UTL HS. Paola Holguín con base en información DANE y Min Hacienda

**X. Conflicto de intereses.**

Dando alcance a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, "Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992", se hacen las siguientes consideraciones a fin de describir las circunstancias o eventos que podrían generar conflicto de interés en la discusión y votación de la presente iniciativa legislativa, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, a cuyo tenor reza:

**"Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas.** Todos los congresistas deberán declarar los conflictos De intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.

Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

a)Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

b)Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.

c)Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

(...)"

Sobre este asunto la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Honorable Consejo de Estado en su sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

*"No cualquier interés configura la causal de desinversión en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concorra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna".*

Se estima que la discusión y aprobación del presente Proyecto de Ley no se suscitara un conflicto de intereses en la medida en que, de acuerdo con el pliego de modificaciones que adelante se propondrá, no existiría un interés actual en los congresistas.

Con todo, es menester precisar que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación del presente Proyecto de Ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar inmerso.

**XI. Propuesta de Reforma Constitucional.**

La situación que vive actualmente la economía colombiana, derivada de la incapacidad para afrontar los fenómenos económicos regionales y globales, y el excesivo incremento en el gasto público relacionado con el

funcionamiento del aparato estatal, justifican proponer al Congreso de la República un ajuste por un periodo de 8 años, al incremento anual de los salarios de los Senadores y Representantes, consagrado en el artículo 187 de la Constitución Política de Colombia.

La Reforma Constitucional propuesta se fundamenta en tres principios claves: **1) Equidad; 2) Austeridad en el Gasto y, 3) Ejemplo y Civismo en el Poder Legislativo.**

Los anteriores principios son, no solo los generadores de la propuesta de modificación constitucional, sino la base del ajuste serio y coherente con la situación económica actual que vive nuestro país.

Así, los autores del presente Proyecto de Acto Legislativo estimamos que con la incorporación de esta propuesta en la Carta Política, que se pone a consideración del Honorable Congreso de la República, se logrará avanzar con el ejemplo en la apuesta por un Estado austero, que limite el gasto público burocrático y que demuestre que el servicio público tiene carácter cívico y no de privilegios económicos, además es una forma real de aportar a la Nación en momentos de dificultades económicas y sociales.

**XII. Pliego de modificaciones.**

TEXTO DEL PROYECTO DE LEY	TEXTO PROPUESTO PARA I DEBATE EN CÁMARA
Por medio del cual se reforma la Constitución Política de Colombia en lo relativo a la remuneración de los miembros del Congreso de la República	Sin modificaciones.
<b>ARTÍCULO 1.</b> Adiciónese un Parágrafo transitorio al Artículo 187 de la Constitución Política el cual quedará así:	Sin modificaciones
<b>ARTÍCULO 187.</b> La asignación de los miembros del Congreso se reajustará cada año en proporción igual al promedio	

ponderado de los cambios ocurridos en la remuneración de los servidores de la administración central, según certificación que para el efecto expida el Contralor General de la República.

**PARÁGRAFO TRANSITORIO.** A partir de la entrada en vigencia del presente acto legislativo y por el término de ocho (8) años, la asignación de los miembros del Congreso de la República se reajustará anualmente en el mismo valor en pesos en que se incrementa el Salario Mínimo Mensual Legal Vigente por parte del Gobierno Nacional.

**ARTÍCULO 2.** El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.

**ARTÍCULO 2.** El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación, **20 de julio de 2022.**

**PROPOSICIÓN**

En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, solicito a los Honorables miembros de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes **dar primer debate** en primera vuelta al Proyecto de Acto Legislativo 084 de 2021 Cámara "Por medio del cual se reforma la Constitución Política de Colombia en lo relativo a la remuneración de los miembros del Congreso de la República", en los términos del pliego de modificaciones propuesto.



**GABRIEL JAIME VALLEJO CHUJI**  
Ponente Único

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO No. 084 DE 2021 CÁMARA "POR MEDIO DEL CUAL SE REFORMA LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA EN LO RELATIVO A LA REMUNERACIÓN DE LOS MIEMBROS DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA"**

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

**ARTÍCULO 1.** Adiciónese un Parágrafo transitorio al Artículo 187 de la Constitución Política el cual quedará así:

**ARTÍCULO 187.** La asignación de los miembros del Congreso se reajustará cada año en proporción igual al promedio ponderado de los cambios ocurridos en la remuneración de los servidores de la administración central, según certificación que para el efecto expida el Contralor General de la República.

**PARÁGRAFO TRANSITORIO.** A partir de la entrada en vigencia del presente acto legislativo y por el término de ocho (8) años, la asignación de los miembros del Congreso de la República se reajustará anualmente en el mismo valor en pesos en que se incrementa el Salario Mínimo Mensual Legal Vigente por parte del Gobierno Nacional.

**ARTÍCULO 2.** El presente Acto Legislativo rige a partir del 20 de julio de 2022.

De los Congresistas,

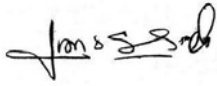


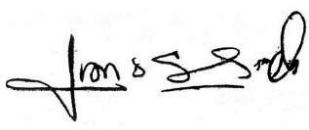
**GABRIEL JAIME VALLEJO CHUJI**  
Ponente Único

## INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN CÁMARA DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 011 DE 2021 CÁMARA

*por medio del cual se adiciona el marco sancionatorio a la ley de discapacidad.*

<p><b>TRÁMITE DE LA INICIATIVA.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- El proyecto de ley 011 de 2021 Cámara, corresponde a una iniciativa presentada por los H.R. Juan Carlos Wills Ospina, H.R. Buenaventura León León, H.R. Armando Zabarain de Arce, H.R. Ciro Antonio Rodríguez Pinzón y la H.R. Diela Benavides Solarte.</li> <li>- Fue radicada esta iniciativa el 20 de julio del 2021 en la Secretaría General de la Honorable Cámara de Representantes.</li> </ul> <p><b>1. INTRODUCCIÓN.</b></p> <p>Colombia participó activamente en la Convención de Derechos Humanos de las personas con Discapacidad el 13 de diciembre del 2006 que solo entro en vigor el 3 de mayo del 2008 y se ratificó en 2011.</p> <p>Colombia aprobó la Convención mediante la ley 1346 del 2009 y se expidió el Conpes social 166 del 2013 por el cual se da direccionamiento a todas las instituciones del Estado para que se desarrollen los proyectos necesarios que cubran las necesidades básicas de este sector vulnerable de la sociedad. Posteriormente se redacta y aprueba la ley 1618 en el año 2013 dando origen a la construcción de la política pública para las personas con discapacidad.</p> <p>Para agosto del 2020 en Colombia habian 1.319.049 personas con discapacidad. Esta cifra corresponde a los estándares de medición de la discapacidad para América Latina propuestas por la CEPAL (Comisión Económica para América Latina); las organizaciones sociales locales y la misma Corte Constitucional Colombiana a través de los decretos 006 del 2009 y 173 del 2014 sobre desplazamiento forzado y discapacidad han reconocido, que dicha cifra presenta un sub registro y que la proporción de personas con discapacidad estaría cerca al porcentaje global fijado por la Organización Mundial de la Salud (OMS) en el 15 % de la población general o sea más de 1.000 millones de personas, podría ser inclusive superior, en este orden de ideas podría decirse que la población con discapacidad estaría alrededor de 7.2 millones de personas. El RCLPD, Registro Colombiano para la Localización de Personas con Discapacidad, incorpora de manera voluntaria y personalmente registradas, de las cuales el 50.5% eran mujeres mientras que el 49.3% eran hombres. Se afirma que el envejecimiento causa discapacidades y a ello debemos sumar sus cuidadores; de esta manera la cifra se duplica y el impacto social crece en magnitud de dificultad financiera. (Concha, Fundación Saldarriaga; Correa Montoya, Lucas; Castro Martínez, Martha Catalina, 2016).</p> <p>Este proyecto de ley busca incorporar a la ley 1618 del 2013 un Marco Sancionatorio que contribuya a eliminar de manera efectiva el incumplimiento de la erradicación de barreras físicas estableciendo sanciones pecuniarias que pretendan evitar la no adecuación de la infraestructura en función de las Personas con Discapacidad.</p> <p><b>SENTENCIAS DE TUTELA.</b></p> <p>En diferentes fallos de tutela, la Corte Constitucional ha reafirmado el derecho a la accesibilidad física de las Personas con Discapacidad.</p>	<p><i>"Tanto la protección constitucional reforzada de que gozan las personas en condición de discapacidad como las disposiciones internacionales y legales vigentes que regulan la accesibilidad y protegen sus derechos, establecen obligaciones para todas las instalaciones y edificaciones independientemente del servicio que se preste, orientadas a asegurar que este sector de la población no sea marginado de la vida social, pública, política, comercial, cultural, educativa o deportiva eliminando en consecuencia las barreras y obstáculos que impiden su natural desenvolvimiento en sociedad. En todas estas normas se hace evidente la preocupación por ofrecer a las personas en este estado un entorno físico propicio para su desarrollo en condiciones dignas y respetuosas con un fin específico de inclusión en la sociedad y trato igualitario." 1</i></p> <p><i>"La accesibilidad de las personas en situación de discapacidad en igualdad de condiciones, particularmente de aquellas que se movilizan en sillas de ruedas, y ha proferido distintas órdenes con el fin de remover las barreras y obstáculos existentes. En la mayoría de los casos, la Corporación ha protegido principalmente los derechos a la igualdad y a la libertad de locomoción, sin embargo, también ha extendido la protección a otros derechos fundamentales como la vida, la dignidad humana, la educación, el trabajo, la vivienda digna y la recreación, en atención a las solicitudes específicas de los accionantes"2</i></p> <p><i>"Se considera que la falta de infraestructura necesaria para que los accionantes se movilicen libremente en los conjuntos residenciales en donde habitan, además de afectar a todas las personas en situación de discapacidad, puede constituir una vulneración directa a sus derechos fundamentales individualmente considerados, al menos de su libertad de locomoción. Por lo que la intervención del juez constitucional, por medio de la acción de tutela, es necesaria a efectos de evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable.</i></p> <p><i>El derecho a la libre locomoción, es una garantía individual reconocida en el artículo 24 Superior susceptible de ser protegida a través de la acción de tutela. En efecto, esta Corporación la ha calificado como un derecho fundamental, en consideración a "(...) la libertad –inherente a la condición humana-, cuyo sentido más elemental radica en la posibilidad de transitar o desplazarse de un lugar a otro dentro del territorio del propio país, especialmente si se trata de las vías y los espacios públicos", y su protección vía acción de tutela ha sido reiterada en numerosas oportunidades."3</i></p> <p>La Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación adoptada por la OEA, cuyo artículo 3º reza que a los Estados partes corresponde adoptar medidas para que:</p> <p><i>"b) los edificios, vehículos e instalaciones que se construyan o fabriquen en sus territorios respectivos faciliten el transporte, la comunicación y el acceso para las personas con discapacidad</i></p> <p><i>c) Medidas para eliminar, en la medida de lo posible, los obstáculos arquitectónicos, de transporte y comunicaciones que existan, con la finalidad de facilitar el acceso y uso para las personas con discapacidad; (...)"</i></p> <p>1 T-269/16 2 T-621/19 3 T-304/17</p>
<p>También expone las principales obligaciones que deben asumir los Estados miembros a favor de la discapacidad, para asegurar el pleno ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad. Entre ellos están:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Abstenerse de realizar cualquier acto o práctica de discriminación y, por el contrario, adoptar medidas afirmativas para garantizar su inclusión en la sociedad y que, cualquier persona o empresa, ejecute prácticas discriminatorias.</li> <li>2. Promover cambios legislativos y reglamentarios para eliminar las barreras culturales, normativas o de cualquier otra índole.</li> <li>3. Mejorar las condiciones de movilidad y de plena accesibilidad de los bienes y servicios públicos.</li> </ol> <p>Las "Normas Uniformes para la Igualdad de Oportunidades" estipulan que los países tienen la responsabilidad de garantizar la prestación de servicios de rehabilitación para que las personas con discapacidad puedan lograr el mayor grado de autonomía y movilidad. A su vez, establece la obligación de tomar medidas para promover la igualdad de oportunidades en todos los ámbitos de la sociedad. Para ello, es necesario, entre otros medios, formular pautas o promulgar normas para hacer libre de barreras el entorno físico, es decir, por tanto, la vivienda, los servicios de transporte y la calle es un espacio que garantiza la integración en la sociedad.</p> <p>La jurisprudencia constitucional estipula que se han violado los principios de igualdad y no discriminación, y el Estado no ha otorgado un trato igualitario. Esta situación se ha extendido a las personas en situaciones de evidente debilidad, es decir, el principio de igualdad exige al Estado realizar acciones encaminadas a eliminar o superar las condiciones de marginación. En particular, en su fallo sobre casos de personas con discapacidad, el tribunal sostuvo que si el Estado no brinda un trato preferencial y no brinda medidas positivas para compensar la desigualdad y la falta de condiciones históricas, sociales o culturales, constituye discriminación.</p> <p>Es deber de este Honorable Congreso legislar en función de la protección de los derechos fundamentales. Las personas con discapacidad no tienen por qué adaptarse a las falencias estructurales de una ciudad, sino es el entorno que debe eliminar las cargas y las barreras para la libre movilidad.</p> <p>La falta del marco sancionatorio ha permitido dilatar los procesos de acondicionamiento estructural que la ley contempla. El recuento jurisprudencial da cuenta de la vulneración sistemática de estos derechos que perjudican de manera irremediable a las personas con discapacidad.</p> <p><b>2. SITUACIONES QUE PUEDEN LLEGAR A CONFIGURAR CONFLICTO DE INTERES – CUMPLIMIENTO ART 3 LEY 2003 2019.</b></p> <p><b>Régimen de conflicto de interés de los congresistas.</b> Todos los congresistas deberán declarar los conflictos De intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.</p> <p>Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.</p>	<p>a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.</p> <p>b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión</p> <p>c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.</p> <p>Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:</p> <p><b>a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de Ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.</b></p> <p>b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.</p> <p>c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.</p> <p>d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.</p> <p>e) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.</p> <p>f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos.</p> <p><b>PARÁGRAFO 1.</b> Entiéndase por conflicto de interés moral aquel que presentan los congresistas cuando por razones de conciencia se quieran apartar de la discusión y votación del proyecto.</p> <p><b>PARÁGRAFO 2.</b> Cuando se trate de funciones judiciales, disciplinarias o fiscales de los congresistas, sobre conflicto de interés se aplicará la norma especial que rige ese tipo de investigación.</p>

<p><b>PARÁGRAFO 3.</b> Igualmente se aplicará el régimen de conflicto de intereses para todos y cada uno de los actores que presenten, discutan o participen de cualquier iniciativa legislativa, conforme al artículo 140 de la Ley 5 de 1992.</p>	<p style="text-align: center;"><b>PROPOSICION</b></p> <p>Considerando los argumentos expuestos, propongo a la Honorable Comisión Primera Constitucional Permanente dar Primer Debate en Cámara al proyecto de ley No. 011 de 2021 Cámara "Por medio del cual se adiciona el marco sancionatorio a la Ley de Discapacidad"</p> <p>De los Honorables Congressistas,</p>  <p><b>JUAN CARLOS WILLIS OSPINA</b> Representante a la Cámara Ponente único.</p>
<p><b>TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN CÁMARA DEL PROYECTO DE LEY NO. 011 DE 2021 CÁMARA "POR MEDIO DEL CUAL SE ADICIONA EL MARCO SANCIONATORIO A LA LEY DE DISCAPACIDAD"</b></p> <p style="text-align: center;"><b>EL CONGRESO DE COLOMBIA DECRETA</b></p> <p style="text-align: center;"><b>PROYECTO DE LEY 011 DE 2021 CÁMARA</b> "Por medio del cual se adiciona el marco sancionatorio a la ley de discapacidad"</p> <p><b>ARTICULO 1. Objeto.</b> El presente proyecto de ley tiene como objeto garantizar el cumplimiento de la ley 1618 del 2013 para el goce efectivo de los Derechos de las Personas con Discapacidad.</p> <p><b>Principios.</b> Todas las autoridades del orden nacional y territorial deberán interpretar y aplicar las disposiciones en virtud de los principios consagrados en la Constitución Política.</p> <p><b>Inclusión social:</b> Es un proceso que asegura que todas las personas tengan las mismas oportunidades. La posibilidad real y efectiva de acceder, participar, relacionarse y disfrutar de un bien, servicio o ambiente, junto con los demás ciudadanos, sin ninguna limitación o restricción mediante acciones concretas que ayuden a mejorar la calidad de vida de las personas con discapacidad.</p> <p><b>Acceso y accesibilidad:</b> Condiciones y medidas pertinentes que deben cumplir las instalaciones y los servicios de información para adaptar el entorno, productos y servicios, con el fin de asegurar el acceso de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones, tanto en zonas urbanas como rurales. Las ayudas técnicas se harán con tecnología apropiada y ajustada a las necesidades de las personas con discapacidad.</p>	<p><b>Enfoque diferencial:</b> Es la inclusión en las políticas públicas de medidas efectivas para asegurar que se adelanten acciones ajustadas a las características particulares de las personas o grupos poblacionales, tendientes a garantizar el ejercicio efectivo de sus derechos acorde con necesidades de protección propias y específicas.</p> <p><b>Principio de igualdad:</b> Es el respeto que deben tener todas las personas por la igualdad de oportunidades ante todo el aspecto de la vida pública y privada.</p> <p><b>En virtud al principio de responsabilidad social:</b> Se deberán promover las acciones afirmativas a favor de las personas con discapacidad, así como un entorno físico propicio para su desarrollo en condiciones dignas, promoviendo el trato igualitario e inclusivo.</p> <p style="text-align: center;"><b>TITULO II.</b> <b>DEL MARCO SANCIONATORIO DE LA LEY 1618 DE 2013</b></p> <p><b>ARTICULO 2.</b> Se adiciona a la Ley 1618 del 2013 el Título VI</p> <p style="text-align: center;"><b>TITULO VI</b> <b>MARCO SANCIONATORIO</b></p> <p><b>ARTICULO 33.</b> Solicitudes; los ciudadanos podrán interponer por sí mismos o en representación de un tercero interesado, solicitud motivada ante la entidad que esté incumpliendo lo establecido en los artículos 14, 15, 16, 17, 18 y 19 de la presente ley.</p> <p><b>PARÁGRAFO:</b> Las entidades del orden nacional, departamental, municipal y distrital y las entidades privadas encargadas de la prestación de servicios públicos que reciban solicitudes de personas con discapacidad o de quien actué en nombre de un tercero con discapacidad, deberán remitir copia de la solicitud y de la respuesta a la Consejería Presidencial para la Participación de las Personas con Discapacidad o de la entidad que cumpla sus funciones con el fin de llevar un registro de las solicitudes radicadas a las diferentes entidades, cada año la Consejería deberá publicar en su página web el registro de solicitudes radicadas a las diferentes entidades.</p>

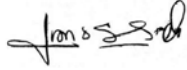
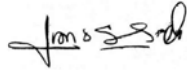
<p><b>ARTICULO 34.</b> Incumplimiento sobre el acceso y accesibilidad; Las entidades del orden nacional, departamental, municipal y distrital y las entidades privadas encargadas de la prestación de servicios públicos que no den cumplimiento a lo establecido en el artículo 14 de la presente ley, en el término de un (1) año, contados a partir de la respuesta a la solicitud de que habla el artículo 33 de la presente ley, tendrán una multa equivalente a 1.000 SMMLV.</p> <p><b>ARTICULO 35.</b> Incumplimiento sobre el acceso al transporte público; El prestador del servicio de transporte público que no cumpla con los requerimientos y adecuaciones mínimas consagradas en el artículo 15 y en el numeral 2 del artículo 14 de la presente ley, tendrán una multa equivalente a 1.000 SMMLV.</p> <p><b>PARÁGRAFO:</b> La omisión voluntaria para recoger o dejar pasajeros con discapacidad por parte del conductor será incluida dentro del reglamento interno de cada empresa de transporte público como una falta gravísima dentro de la escala de sanciones disciplinarias.</p> <p><b>ARTICULO 36.</b> Incumplimiento sobre el derecho a la Información y comunicaciones. Las entidades encargadas de velar por este derecho consagrado en el artículo 16 de la presente ley que no cumplan con los requerimientos que en el artículo se establecen, serán llamadas a rendir cuentas en audiencia pública frente a las veedurías ciudadanas, sin perjuicio de las competencias que les asisten a los organismos de control del Estado. No acudir a estas audiencias se considerará un desacato a la ley.</p> <p><b>ARTICULO 37.</b> Incumplimiento sobre el derecho a la cultura, la recreación y el deporte. Las entidades del orden nacional, departamental o distrital, deberán velar porque se cumpla lo establecido en los artículos 17 y 18 de la presente ley. El impedimento de acceso a los centros culturales y la no implementación de programas de inclusión equitativos, tendrán una multa equivalente a 1.000 SMMLV.</p> <p><b>ARTICULO 38.</b> En cumplimiento del numeral 3ro del artículo 10 de la presente ley la Superintendencia Nacional de Salud tendrá seis (6) meses a partir de la promulgación de la presente ley para implementar el Programa de Auditorías para el mejoramiento de la Calidad (PAMEC)</p> <p><b>ARTICULO 39.</b> El Gobierno Nacional en los seis (6) meses siguientes a la promulgación de esta ley deberá establecer la autoridad competente que tendrá a cargo el procedimiento sancionatorio, recaudación y distribución de las multas para el cumplimiento de la presente ley.</p> <p><b>Artículo 3°. Vigencia:</b> La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p> <p>De los honorables Representantes,</p>	 <p><b>JUAN CARLOS WILLS OSPINA</b> Representante a la Cámara Ponente único.</p>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

## INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN CÁMARA DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 017 DE 2021 CÁMARA

*por medio del cual se establecen medidas que protejan el derecho a la intimidad de los consumidores financieros.*

<p><b>TRÁMITE DE LA INICIATIVA.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- El proyecto de ley 017 de 2021 Cámara, corresponde a una iniciativa presentada por los H.R. Juan Carlos Wills Ospina, H.R. Buenaventura León León, H.R Armando Zabarrain de Arce, H.R. Ciro Antonio Rodríguez Pinzón y la H.R Diela Benavides Solarte.</li> <li>- Fue radicada esta iniciativa el 20 de julio del 2021 en la Secretaría General de la Honorable Cámara de Representantes.</li> </ul> <p><b>1. INTRODUCCIÓN.</b></p> <p>El presente Proyecto de Ley tiene por objeto implementar mecanismos que hagan eficaz el ejercicio del derecho fundamental a la intimidad de los usuarios del sector financiero, durante los lapsos en que están suspendidas las actividades productivas, como las horas inhábiles, los fines de semana y los días festivos. Se trata de proteger el ámbito privado del individuo y su familia, de la injerencia externa e invasiva, durante las horas reservadas a la intimidad individual y familiar, particularmente de la actividad de los acreedores financieros, casas de cobranza, agencias externas, que alteran e interfieren el ejercicio de ese derecho a través de mecanismos como llamadas, mensajes de texto, mensajes de datos, correos electrónicos y similares.</p> <p>Modernamente, no es posible concebir la vida del individuo al margen de las interacciones con los demás integrantes del conglomerado social. Además, es un hecho que las relaciones no se limitan a los contactos entre personas, sino que la interacción con el mundo externo se produce a través de múltiples contactos con entes abstractos, instituciones, medios masivos de comunicación y publicidad, y todo tipo de manifestaciones de grupos de interés, a través de un variado catálogo de mecanismos proporcionados por los avances tecnológicos, todo ello alrededor de las actividades económicas indispensables para la subsistencia y la vida en sociedad. Podría afirmarse que en la actualidad resulta extremadamente difícil encontrar espacios que escapen a la influencia permanente del mundo exterior, en los que sea posible la realización existencial de los intereses exclusivamente individuales y familiares.</p> <p>Pero esa dificultad no implica que no se necesiten esos espacios de intimidad, libres de toda injerencia, incluso si se pensara en una regulación puramente funcional de la vida cotidiana al servicio de la colectividad, puesto que, aún en este evento, tales espacios resultan indispensables para que la persona pueda convertirse en sujeto de derechos y obligaciones, apto para el ejercicio de las responsabilidades sociales. Es por eso que la Corte Constitucional, intérprete autorizada de la Carta, ha definido el derecho a la intimidad en los siguientes términos:</p>	<p><i>"(...) Desde 1992, la Corte Constitucional reconoció el derecho a la intimidad como un derecho fundamental que permite a las personas manejar su propia existencia como a bien lo tengan <u>con el mínimo de injerencias exteriores</u>. Se dijo en ese entonces que se trataba de un derecho 'general, absoluto, extra patrimonial, inalienable e imprescriptible y que se pueda hacer valer erga omnes', vale decir, tanto frente al Estado como a los particulares. (...)</i></p> <p><i><u>(...) la intimidad es 'el espacio intangible, inmune a las intromisiones externas, del que se deduce un derecho a no ser forzado a escuchar o a ser lo que no desea escuchar o ver, así como un derecho a no ser escuchado o visto cuando no se desea ser escuchado o visto.'</u></i></p> <p><i>En 1995, se reiteró esta visión del derecho a la intimidad, cuando se afirmó que <u>'Este derecho, que se deduce de la dignidad humana y de la natural tendencia de toda persona a la libertad, a la autonomía y a la auto conservación, protege el ámbito privado del individuo y de su familia como el núcleo humano más próximo, Uno y otra están en posición de reclamar una mínima consideración particular y pública a su interioridad, actitud que se traduce en abstención de conocimiento e injerencia en la esfera reservada que les corresponde y que está compuesta por asuntos, problemas, situaciones y circunstancias de su exclusivo interés</u>. Esta no hace parte del dominio público y, por tanto, no debe ser materia de información suministrada a terceros, ni de la intervención o análisis de grupos humanos ajenos, ni de divulgaciones o publicaciones (...) <u>Ese terreno privado no puede ser invadido por los demás miembros de la comunidad a la que se integran la persona o familia, ni por el Estado.</u> (...)</i></p> <p><i>(...) "todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar...y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar"</i></p> <p><i>(...) El derecho a la intimidad, junto con otros derechos como el del libre desarrollo de la personalidad y la libertad de conciencia, están concebidos para permitir a las personas fortalecer y desarrollar su condición de seres libres y autónomos, que es el presupuesto esencial del estado democrático. La individualidad del individuo, su posibilidad no siempre fácil de separarse del influjo de los otros o de la masa, de realizar las actividades que les son afines y no las que le sean impuestas, de reflexionar solitariamente, de optar por sus propias preferencias, y de llegar a sus propias conclusiones frente a los dilemas de la cotidianidad y de la política, en fin, la posibilidad de aislarse con frecuencia u ocasionalmente del mundo, es de lo que depende el que pueda convertirse en un sujeto de derechos</i></p>
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p>... y obligaciones, el que pueda ejercer las responsabilidades democráticas y participar en los procesos que forjan un estado social de derecho como lo es el colombiano. Sólo reconociendo la autonomía e individualidad de las personas, puede hablarse del "respeto a la dignidad humana" que sirve de fundamento al estado colombiano, según el artículo 1º de la Constitución. La protección de esa esfera inmune a la injerencia de los otros –del Estado o de otros particulares–, como prerequisite para la construcción de la autonomía individual que a su vez constituye el rasgo esencial del sujeto democráticamente activo, tiene que ser jurídicamente relevante, y lo es, a través de los mecanismos constitucionales de protección al derecho a la intimidad, los cuales no circunscriben su alcance a cierta clase social económica o ilustrada, sino que se extienden, como no podía ser de otra forma, a todas las personas amparadas por la Constitución. (...)</p> <p>(...) Reiteradamente esta Corporación ha señalado que el derecho a la intimidad permite y garantiza en los asociados, el poder contar con una esfera o espacio de vida privada no susceptible de la interferencia arbitraria de las demás personas, que al ser considerado un elemento esencial del ser, se concreta en el derecho a poder actuar libremente en la mencionada esfera o núcleo, en ejercicio de la libertad personal y familiar, sin más limitaciones que los derechos de los demás y el ordenamiento jurídico. En ese orden de ideas, y al no ser un espacio que forme parte del dominio público, obedece al estricto interés de la persona titular del derecho y por consiguiente no puede ser invadido por los demás<sup>1</sup>. (Los destacados son ajenos al texto original).</p> <p>Esa esfera íntima, magistralmente definida por nuestro máximo Tribunal en materia de derechos fundamentales, es la que se pretende proteger por medio de este Proyecto de Ley. Como mecanismo se propone <b>"una mínima consideración particular y pública a su interioridad"</b>, restringiendo las llamadas, mensajes de datos y de textos, correos electrónicos y mecanismos similares de recordatorios, cobranzas, que perturban el derecho a la intimidad durante la noche, los fines de semana y festivos, por parte del sector financiero.</p> <p><b>2. FUNDAMENTOS JURÍDICOS.</b></p> <p>El artículo 15 de la Constitución Política consagra tres derechos fundamentales de trascendental importancia para la dignidad humana, núcleo esencial del ordenamiento jurídico en un Estado Social y Democrático de Derechos. Son ellos el derecho a la intimidad personal y familiar, el buen nombre y el <i>habeas data</i>. Para los fines de este Proyecto de Ley, interesa el primero de ellos, consagrado así en la Carta Magna: "Todas las</p> <p>1 Corte Constitucional. Sentencia C-640 de 2010</p>	<p>personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar (...) y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar".</p> <p>Se trata de la protección de apenas un aspecto del derecho fundamental a la intimidad, y no de una regulación integral del mismo, por lo que no se hace necesario tramitarla como Ley Estatutaria, sino que es propia del trámite ordinario. Por su materia, corresponde el primer debate en cada Cámara, a las Comisiones Primeras Constitucionales. Al respecto, es oportuno citar lo que, sobre la materia, ha dicho la Corte Constitucional:</p> <p>"4.5.6. Finalmente debe ser referida la reciente <b>Sentencia C-007 de 2017</b>, que examinó la demanda de inconstitucionalidad que fuere presentada en contra de los artículos 74 a 81 de la <b>Ley 1437 de 2011 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA</b>, que regulan el tema de los recursos en contra de los actos administrativos, que habían sido acusados de violar la reserva de ley estatutaria. Dicho fallo reconstruye la línea jurisprudencial a la que se ha venido haciendo alusión, identifica las reglas aplicables y precisa los criterios de evaluación. Allí se señaló a modo de conclusión:</p> <p>'8. En suma, dos premisas guían la identificación del trámite legislativo que sujeta a una norma: (i) la reserva de ley estatutaria se rige por una interpretación restrictiva, por lo que la regla general se mantiene a favor del Legislador ordinario y (ii) el análisis de la normativa objeto de cuestionamiento debe partir de su contenido material, sin importar su identificación formal. Adicionalmente, los criterios determinantes para establecer la aplicabilidad de la reserva de ley estatutaria en materia de derechos y deberes fundamentales son que: (i) efectivamente se trate de derechos y deberes de carácter fundamental; (ii) el objeto directo de la regulación sea el desarrollo del régimen de derechos fundamentales o el derecho; (iii) la normativa pretenda regular de manera integral, estructural y completa un derecho fundamental; (iv) verse sobre el núcleo esencial y los principios básicos del derecho o deber, es decir, que regule los aspectos inherentes al ejercicio del derecho; y (v) se refiera a la afectación o el desarrollo de los elementos estructurales del derecho, esto es, que consagre límites, restricciones, excepciones y prohibiciones que afecten la estructura general y los principios del derecho.'</p> <p>4.5.7. Adicionalmente debe considerarse conforme fue expuesto en la <b>Sentencia C-818 de 2011</b>, que al evaluar la violación de la reserva de ley estatutaria, debe darse prelación a la integralidad y los criterios materiales de regulación:</p> <p>'En efecto, de la jurisprudencia de la Corte sobre leyes estatutarias se observa una prelación de los criterios materiales sobre los puramente formales o nominales. En consecuencia, tal y como se dijo en el <b>Sentencia C-646 de 2001</b> si ello es así, "el trámite legislativo a seguir será el que corresponda a cada materia, independientemente de su inclusión dentro de una ley cuyo nombre pareciera exigir</p>
<p>otro procedimiento. Lo que la Constitución requiere es que los asuntos señalados en el artículo 152, delimitados según criterios materiales claros, sigan el trámite previsto en el artículo 153, pero no ordena que siempre que algún aspecto de tales asuntos sea regulado dentro de una ley ordinaria, el proyecto como un todo deba seguir el trámite estatutario.'</p> <p>(...) Y respecto de los elementos relevantes del núcleo esencial en las leyes estatutarias dijo que</p> <p>'Una segunda respuesta que se ha expuesto en la jurisprudencia constitucional es que es competencia del legislador estatutario desarrollar aspectos importantes del núcleo esencial, con lo que parece sugerirse que tal núcleo es delineado tanto por el constituyente como por el legislador estatutario. Algunos de los asuntos importantes del núcleo esencial que son propios de las leyes estatutarias y que han sido señalados por la Corte son: (i) la consagración de límites, restricciones, excepciones y prohibiciones, y (ii) los principios básicos que guían su ejercicio. Otro elemento que puede deducirse a partir de un examen de la estructura de los derechos fundamentales es la definición de las prerrogativas que se desprenden del derecho para los titulares y que se convierten en obligaciones para los sujetos pasivos.'<sup>2</sup> (Resaltado dentro del texto)</p> <p>En síntesis, proponemos que mediante una ley ordinaria, que afecta positivamente solo un aspecto de protección del derecho fundamental a la intimidad, se restrinjan las actividades propias del recaudo y control de cartera, durante las horas inhábiles, los fines de semana y los días festivos. Como no se afecta la estructura de otros derechos, como la actividad financiera o el derecho de <i>habeas data</i>, no es competencia de otra Comisión, ni requiere tramitarse como Ley Estatutaria.</p> <p><b>3. SITUACIONES QUE PUEDEN LLEGAR A CONFIGURAR CONFLICTO DE INTERES – CUMPLIMIENTO ART 3 LEY 2003 2019.</b></p> <p><b>Régimen de conflicto de interés de los congresistas.</b> Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.</p> <p>Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.</p> <p>a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos.</p> <p>2 Corte Constitucional. Sentencia C-223 de 2017.</p>	<p>Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.</p> <p>b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión</p> <p>c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.</p> <p>Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:</p> <p><b>a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de Ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.</b></p> <p>b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.</p> <p>c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.</p> <p>d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.</p> <p>e) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.</p> <p>f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos.</p> <p><b>PARÁGRAFO 1.</b> Entiéndase por conflicto de interés moral aquel que presentan los congresistas cuando por razones de conciencia se quieran apartar de la discusión y votación del proyecto.</p> <p><b>PARÁGRAFO 2.</b> Cuando se trate de funciones judiciales, disciplinarias o fiscales de los congresistas, sobre conflicto de interés se aplicará la norma especial que rige ese tipo de investigación.</p>

<p><b>PARÁGRAFO 3.</b> Igualmente se aplicará el régimen de conflicto de intereses para todos y cada uno de los actores que presenten, discutan o participen de cualquier iniciativa legislativa, conforme al artículo 140 de la Ley 5 de 1992.</p>	<p style="text-align: center;"><b>PROPOSICIÓN</b></p> <p>Considerando los argumentos expuestos, propongo a la Honorable Comisión Primera Constitucional Permanente dar Primer Debate en Cámara al proyecto de ley No. 017 de 2021 Cámara "Por medio del cual se establecen medidas que protejan el derecho a la intimidad de los consumidores financieros"</p> <p>De los Honorables Congressistas,</p>  <p><b>JUAN CARLOS WILLS OSPINA</b> Representante a la Cámara Ponente único.</p>
<p style="text-align: center;"><b>TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN CÁMARA DEL PROYECTO DE LEY NO. 017 DE 2021 CÁMARA "POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS QUE PROTEJAN EL DERECHO A LA INTIMIDAD DE LOS CONSUMIDORES FINANCIEROS"</b></p> <p style="text-align: center;"><b>EL CONGRESO DE COLOMBIA DECRETA</b></p> <p style="text-align: center;"><b>PROYECTO DE LEY 017 DE 2021 CÁMARA</b> "Por medio del cual se establecen medidas que protejan el derecho a la intimidad de los consumidores financieros"</p> <p><b>Artículo 1. Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto proteger el derecho a la intimidad de los consumidores financieros, durante las horas inhábiles, los fines de semana y días festivos, restringiendo los contactos a través de mensajes de texto, mensajes de datos, llamadas telefónicas, correos electrónicos y similares, provenientes de las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera.</p> <p><b>Artículo 2.</b> Las entidades vigiladas usarán para los contactos exclusivamente el canal suministrado al efecto por el consumidor financiero.</p> <p><b>Artículo 3.</b> En ningún caso, el consumidor financiero será contactado por más de dos canales durante una misma semana.</p> <p><b>Artículo 4.</b> En ningún caso, el consumidor financiero será contactado en más de una ocasión durante el mismo día.</p> <p><b>Artículo 5.</b> En ningún caso, las entidades vigiladas por la Superintendencia financiera podrán contactar a las referencias, avalista, codeudor y deudor solidario hasta pasados 30 días hábiles desde entrada de la obligación en mora, y el contacto se hará en las mismas condiciones que establece la presente ley.</p> <p><b>Artículo 6.</b> Las entidades vigiladas por la Superintendencia financiera deberán contactar al consumidor financiero únicamente los días hábiles, de lunes a viernes, de 8 am a 6 pm.</p> <p><b>Artículo 7.</b> Las entidades vigiladas por la Superintendencia financiera deberán abstenerse, salvo autorización escrita, de hacer visitas al domicilio o al lugar de trabajo del consumidor financiero.</p> <p><b>Artículo 8.</b> Las entidades vigiladas por la Superintendencia financiera deberán abstenerse de consultar al consumidor financiero el motivo del incumplimiento de la obligación.</p>	<p><b>Artículo 9.</b> Se exceptúan de las medidas anteriores los contactos que tengan como finalidad generar alertas sobre transacciones fraudulentas, inusuales o sospechosas.</p> <p><b>Artículo 10.</b> El incumplimiento de las medidas de protección de que trata la presente ley, se considerará práctica abusiva en los términos del artículo 12 de la Ley 1328 de 2009, y se sancionará conforme al Capítulo VIII del Título I de la misma y sus normas complementarias.</p> <p><b>Artículo 11. Vigencia.</b> La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p> <p>De los honorables Representantes,</p>  <p><b>JUAN CARLOS WILLS OSPINA</b> Representante a la Cámara Ponente único.</p>

## INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 025 DE 2021 CÁMARA

*mediante la cual se crea el proceso monitorio penal como un mecanismo preferente para la atención y reparación integral a casos de violencia intrafamiliar.*

<p style="text-align: center;"><b>INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 025 DE 2021 CÁMARA</b></p> <p style="text-align: center;"><i>“Mediante la cual se crea el proceso monitorio penal como un mecanismo preferente para la atención y reparación integral a casos de violencia intrafamiliar”.</i></p> <p>Bogotá, D.C., agosto 25 del 2021</p> <p>Doctor <b>JULIO CESAR TRIANA QUINTERO</b> Presidente <b>Comisión Primera Constitucional Permanente</b> Cámara de Representantes Ciudad</p> <p><b>REF. Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley número 025 de 2021 Cámara, “Mediante la cual se crea el proceso monitorio penal como un mecanismo preferente para la atención y reparación integral a casos de violencia intrafamiliar”.</b></p> <p>Honorables Representantes:</p> <p>En cumplimiento de su encargo, me permito rendir informe de ponencia para primer debate en la Comisión Primera Constitucional de la Honorable Cámara de Representantes, conforme a lo establecido en el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992, al <b>Proyecto de Ley número 025 de 2021 Cámara, “Mediante la cual se crea el proceso monitorio penal como un mecanismo preferente para la atención y reparación integral a casos de violencia intrafamiliar”.</b></p> <p><b>I. TRÁMITE LEGISLATIVO</b></p> <p>El día 20 de julio del 2021 fue presentado por los Honorables Senadores Berner León Zambrano Erazo , Carlos Abraham Jiménez , John Harold Suarez Vargas , José Ritter López Peña, y los honorables Representantes a la Cámara Norma Hurtado Sánchez, Teresa De Jesús</p>	<p>Enriquez Rosero, Jezmi Lizeth Barraza Arraut, Mónica María Raigoza Morales, Karen Violette Cure Corcione, Mónica Liliana Valencia Montaña, Harry Giovanny González García, Oscar Tulio Lizcano González, José Luis Correa López, Alfredo Rafael Deluque Zuleta, Jairo Giovany Cristancho Tarache, Jorge Eliecer Tamayo Marulanda, Milton Hugo Angulo Viveros, y por mí, Margarita María Restrepo Arango, en calidad de autores, el Proyecto de Ley número 025 de 2021, ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes, con su correspondiente exposición de motivos.</p> <p>El 10 de agosto del 2021, esta iniciativa fue recibida por la Secretaría de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, y posteriormente, el 11 de agosto, fui designada como ponente para primer debate de este proyecto, por la presidencia de la misma.</p> <p><b>II. OBJETO DEL PROYECTO:</b></p> <p>El presente proyecto de ley tiene por objeto adicionar un artículo nuevo al Código de Procedimiento Penal con el fin de agilizar el proceso de atención y reparación a las víctimas de violencia intrafamiliar por medio de un mecanismo preferente.</p> <p><b>III. CONTENIDO DEL PROYECTO:</b></p> <p>El articulado propuesto es el siguiente:</p> <p><b>Artículo 1º: Objeto:</b> La presente ley tiene por objeto adicionar un artículo nuevo al Código de Procedimiento Penal con el fin de agilizar el proceso de atención y reparación a las víctimas de violencia intrafamiliar por medio de un mecanismo preferente.</p> <p><b>Artículo 2º:</b> Adiciónese el artículo 534A a la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 534A. Ámbito de aplicación:</b> El procedimiento monitorio penal se aplicará a la conducta punible de violencia intrafamiliar definido en el artículo 229 de la Ley 599 de 2000, el cual se regirá por las siguientes reglas:</p> <p style="margin-left: 20px;"><b>1. El proceso monitorio penal deberá estar fundamentado en una prueba técnica emitida por la Comisaría de Familia, por la autoridad judicial, por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, que demuestre alto riesgo para la integridad física o psicológica de la víctima.</b></p>
<p><b>2. La Fiscalía General de la Nación, de oficio y dentro de los dos (2) días siguientes a la emisión del informe técnico, presentará el caso ante el Juez de Control de Garantías, aportando las demás pruebas pertinentes y conducentes a que haya lugar y de llegar a ser necesarias.</b></p> <p><b>3. El Juez de Garantías, dentro de los cuatro (4) días siguientes al conocimiento del caso, citará a la presunta víctima y victimario en audiencia del proceso monitorio penal.</b></p> <p><b>4. Las audiencias de proceso monitorio penal, serán preferentes sobre los demás procesos que conozca el juez de garantías, incluso en los que cuentan con personas privadas de la libertad, en cuyo caso se podrán llevar a cabo audiencias virtuales.</b></p> <p><b>5. Esta audiencia del proceso monitorio penal debe darse en el marco de las garantías procesales señaladas en este Código.</b></p> <p><b>6. Una vez instalada la audiencia se garantizarán los derechos de ambas partes. En todo caso, se mantendrán las medidas de protección ordenadas por la autoridad administrativa y judicial.</b></p> <p><b>7. En esta misma se advertirá los beneficios de acogerse a este proceso, así como los efectos de renunciar al mismo, siendo estos la pérdida de los beneficios establecidos en los subrogados penales correspondientes, en caso de resultar condenado en el marco del proceso ordinario.</b></p> <p><b>8. En todo caso, si la persona presuntamente acusada, decide o no acogerse a este tipo de proceso, se mantendrán y se firmarán los compromisos de no repetición y reparación en el marco de las medidas de protección ordenadas por la autoridad administrativa o judicial.</b></p> <p><b>9. Una vez ordenadas estas medidas, el presunto victimario, en el marco de las reglas señaladas para la aplicación del principio de oportunidad, señalará la forma y condiciones para la reparación integral de la presunta o presuntas víctimas y la forma en que garantizará el cumplimiento de las mismas.</b></p> <p><b>10. Igualmente, se ordenarán y practicarán las medidas cautelares señaladas en los artículos 92 y 99 del presente Código sobre los bienes del presunto victimario y en favor de las víctimas.</b></p> <p><b>11. En el marco del principio de oportunidad, el incumplimiento de cualquiera de los compromisos y medidas ordenadas, se tendrá como renuncia a la aplicación del proceso monitorio con las consecuencias señaladas en el numeral séptimo de este artículo.</b></p> <p><b>Artículo 2º: Vigencia y derogatorias.</b> Esta ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p> <p><b>IV. CONSIDERACIONES</b></p>	<p>Históricamente la violencia intrafamiliar ha mostrado altas cifras, especialmente la cometida contra las mujeres; según un Informe de SISMA MUJER, en el año 2019 se realizaron 28.277 exámenes médico legales a personas que fueron víctimas de violencia intrafamiliar, de los cuales 16.797 correspondieron a mujeres, es decir, el 59,4% del total, representando una relación mujer a hombre de 3/2 aproximadamente.</p> <p>Según la DIJIN de la Policía Nacional, en el año 2019, se registraron 116.535 casos de violencia intrafamiliar. De estos, 91.675 correspondieron a mujeres, es decir, el 78,67%, y 24.808 a hombres, es decir, el 21,23%; en 52 casos no se reportó el sexo de la víctima (0,04% de los casos). Esto quiere decir que, por cada hombre agredido, aproximadamente 4 mujeres fueron víctimas de este tipo de violencia.</p> <p>Del año 2018 al 2019 se deduce un aumento de 15,23% en el número de mujeres víctimas al pasar de 79.558 casos reportados en 2018, a 91.675 en 2019; además, de enero a octubre del 2020, la DIJIN reportó 73.038 mujeres víctimas de violencia intrafamiliar, lo que indica que en ese año cada 6 minutos una mujer fue víctima de este hecho en Colombia.</p> <p>Adicionalmente, la Fiscalía General de la Nación reveló que la violencia intrafamiliar es el segundo delito más denunciado después del hurto. Durante el periodo de aislamiento, entre el 20 de marzo y el 30 de agosto del 2020, se presentaron 38.331 casos. No obstante, se observa una disminución de 7.042 casos en comparación con los del mismo periodo del año 2019, siendo registrados, 10.342 noticias criminales por delitos sexuales.</p> <p>Asimismo, reveló el ente investigador que entre el 1.º de enero y el 29 de agosto del 2020, se registraron 60.581 denuncias por el delito de violencia intrafamiliar en Colombia, concentrándose en tres delitos: el feminicidio, la violencia intrafamiliar y la violencia sexual (Página Web Institucional, 2020). Para el mes de septiembre de 2020, se tenían programadas para traslado de escrito de acusación, procedimiento abreviado, 4.185 casos. El avance de esclarecimiento general acumulado de 2015 a 2020 para este delito es del 22,56 %, habiendo sido emitidas 4.030 órdenes de captura, 41.627 casos se encuentran en juicio y con sentencia condenatoria 16.366.</p> <p>Desde 2015 a 29 de agosto de 2020, se solicitaron 27.978 medidas de protección, de las cuales se han concedido 9.904, es decir, el 35,4 % de las 3.834 órdenes de captura, se encuentran en juicio 20.213 casos y se cuenta con sentencia condenatoria en 8.633 casos.</p> <p>Ahora bien, este tipo de violencia es comúnmente generada por las parejas o exparejas de las víctimas, tanto, que en el año 2019 se realizaron 49.026 exámenes médico legales a personas que denunciaron haber sido violentadas por estas personas. De estos, 42.134 correspondieron a mujeres, es decir, el 85,94% del total, y 6.892 a hombres, es decir, el 14,06%. Esto representa una relación mujer a hombre de 6/1 aproximadamente.</p>

<p>Por otro lado, resaltamos que las mujeres más vulnerables al ser violentadas por su pareja o ex pareja son las que se encuentran dentro del rango de edad entre 20 y 34 años (60,82%). Si se analiza internamente a este grupo se tiene que las mujeres en edades entre 25 y 29 años son las más violentadas (36,61%), junto con las que tienen entre 20 y 24 años (33,78%).</p> <p>Sobre el comportamiento de la violencia de pareja para el año anterior, del primero de enero al 30 de septiembre de 2020 se realizaron 23.092 exámenes médico legales a personas que denunciaron haber sido violentadas por su pareja o ex pareja. De estos, 19.966 correspondieron a mujeres, es decir, el 86,46% del total, y 3.126 a hombres, es decir, el 13,54%. Esto representa una relación mujer a hombre de 6/1 aproximadamente. Esto significó que al menos cada 20 minutos, una mujer fue agredida por su pareja en lo que va de 2020. De 2019 a 2020 (enero -septiembre) se observa un descenso de 34,84% de mujeres víctimas al pasar de 30.641 casos reportados de enero a septiembre de 2019, a 19.966 en el mismo periodo de 2019.</p> <p>Adicionalmente, como lo mencionamos en un aparte anterior, el feminicidio es un delito en el que se refleja la violencia intrafamiliar, el cual llega a las últimas consecuencias: acabar con la vida de las mujeres, y que en estos últimos años ha llegado a cifras preocupantes, ya que en el año 2019 se realizaron 159 exámenes médico legales por homicidios perpetrados por el presunto agresor pareja o ex pareja, de los cuales 133 correspondieron a mujeres, lo que equivale al 83,65% del total, y 26 a hombres (16,35%), lo que representa una relación mujer a hombre de 5/1, es decir, una mujer fue asesinada por su pareja o ex pareja aproximadamente cada 3 días.</p> <p>A su vez, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, en su informe FORENSIS 2019, señala haber conocido de 77.303 casos de violencia intrafamiliar para ese año, esto es 211.78 casos por día, de los cuales 58.931 fueron víctimas las mujeres; además, este informe señala que hay por lo menos un 70% de subregistro de esta clase de violencia.</p> <p>Lo anterior, hizo concluir a la Consejería Presidencial para la Equidad de Género que más del 76%<sup>1</sup> de las mujeres en Colombia han sufrido o sufren violencia intrafamiliar.</p> <p>Finalmente la Encuesta Nacional de Demografía y Salud, 2015, señala que la violencia física recae en mayores proporciones sobre las mujeres, teniendo los siguientes datos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>El 31.9% de las mujeres, actualmente o alguna vez reportó que su pareja o expareja había ejercido violencia física contra ellas. Por su parte, el 22.4% de los hombres reportó haber vivido violencia física por parte de su pareja o expareja<sup>2</sup>.</li> </ul> <p><sup>1</sup> <a href="http://www.observatoriomujeres.gov.co/es/Violencia">http://www.observatoriomujeres.gov.co/es/Violencia</a>  <sup>2</sup> Ministerio de la Protección Social y PROFAMILIA, 2015, en: <a href="https://profamilia.org.co/wp-content/uploads/2019/05/ENDS-2015-TOMO-II.pdf">https://profamilia.org.co/wp-content/uploads/2019/05/ENDS-2015-TOMO-II.pdf</a>, Pág. 398.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El 28.8% de las mujeres, ha sido empujada o zarandeada por parte de su pareja, frente al 18.5% de los hombres.</li> <li>El 21.4% de las mujeres han sido golpeadas con la mano por su pareja, frente al 13.6% de los hombres.</li> <li>El 8.7% de las mujeres ha sido pateada o arrastrada por parte de su pareja, a diferencia de los hombres que reportan en un 1.8% este tipo de violencia</li> <li>El intento de estrangulamiento o quemar a la pareja también es mayor contra las mujeres: al 4.4% de ellas su pareja ha tratado de estrangularla o quemarla, y en el caso de los hombres este tipo de violencia se presentó en un 1.1%.</li> </ul> <p>Como contera de estos informes, se tiene que es más que pertinente y urgente tomar medidas para eliminar este delito que lesiona la integridad de los miembros de la familia, donde las principales víctimas son las mujeres, y adicionalmente tomar medidas pertinentes para judicializar a los victimarios de esta conducta, ya que en la gran mayoría de los casos viven en impunidad, y continúan ejerciendo estos actos de violencia al interior de su familia, acabando, en algunos casos, con la vida de sus víctimas.</p> <p><b>V. DERECHO COMPARADO</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>En Bolivia, hay una Fiscalía Especializada en Atención a Víctimas de Atención Prioritaria. La Fiscalía Especializada en Atención a Víctimas de Atención Prioritaria (FEVAP) es una instancia dependiente del Ministerio Público creada con el objetivo de ejercer persecución penal especializada de hechos por delitos previstos en la Ley n° 263, “Ley Integral contra la Trata y Tráfico de Personas”, y la Ley n° 348, “Ley Integral para Garantizar a las Mujeres una Vida Libre de Violencia”.</li> <li>En Chile, existe la Unidad Especializada de Delitos Sexuales y Violencia Intrafamiliar: Las funciones de la Unidad Especializada en Delitos Sexuales y Violencia Intrafamiliar de la Fiscalía Nacional se enmarcan en el área de asesorías, análisis, coordinación, capacitación, elaboración y difusión en materias de la especialidad. La Unidad asesora y colabora al Fiscal Nacional en las materias de su competencia. Asimismo, la USEXVIF asesora y colabora con los fiscales que tengan a su cargo la dirección de la investigación en delitos sexuales y de violencia intrafamiliar.</li> <li>En Ecuador, se cuenta con la Fiscalía Especializada en Delitos Sexuales y Violencia Intrafamiliar, la Fiscalía Especializada en Delitos Sexuales y Violencia Familiar busca</li> </ul>
<p>cumplir con la Ley Contra la Violencia a la Mujer y la Familiar, es por ello que tiene por objeto proteger la integridad física, psíquica y la libertad sexual de la mujer y los integrantes de la familia, mediante la prevención y sanción de la violencia intrafamiliar.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>En España, se tiene la Fiscalía Especialista en Violencia sobre la Mujer entre los instrumentos encaminados a fortalecer y garantizar el vigente marco penal y procesal de protección; la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, ha creado la figura del «Fiscal contra la Violencia sobre la Mujer» como Delegado del Fiscal General del Estado, y en las Fiscalías territoriales ha creado asimismo la «Sección contra la Violencia sobre la Mujer», que intervienen en las materias y procedimientos penales y civiles que conozcan los Juzgados de Violencia sobre la Mujer. La Sección contra la Violencia estará integrada por un Fiscal Delegado de la Jefatura, que “asume las funciones de dirección y coordinación que específicamente le son encomendadas”, y los fiscales adscritos que se determinen pertenecientes a las respectivas plantillas. La creación de la figura del Fiscal de Sala contra la Violencia sobre la Mujer representa un avance importante en la aportación del Ministerio Fiscal en la lucha contra delincuencia que tan nocivos efectos despliega en el círculo de sus víctimas. Se pretende lograrlo con la intensidad que permite la posición central del Fiscal General del Estado, pero con la flexibilidad de su articulación mediante un Fiscal Delegado que a nivel estatal se encargará de supervisar y coordinar la actuación de las Secciones contra la Violencia sobre la Mujer de todas las Fiscalías.</li> <li>En México, se tiene la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y la Trata, cuyo objetivo es conducir una investigación ministerial de los delitos de violencia contra las mujeres y trata de personas, centrada en la atención integral de las víctimas, que concluya en resoluciones sólidamente sustentadas.</li> <li>En Nicaragua existe la Unidad Especializada en Delitos contra la Violencia de Género, que es una dependencia con competencia nacional y le corresponde ejercer la persecución penal con perspectiva de género en todos aquellos delitos que se cometen en el ámbito público como privado en perjuicio de mujeres, niños, niñas, adolescentes, personas con discapacidad o que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad y cuyos derechos han sido violentados; además, le corresponde ejercer la acción penal a fin de que se sancione las diferentes formas de violencia física, psicológica, sexual, patrimonial, laboral a fin de garantizar la protección de los derechos humanos de las víctimas y que gocen de una vida libre de violencia que favorezca una cultura de convivencia familiar y social en respeto y equidad, erradicando las diferentes manifestaciones de violencia de manera que se produzcan cambios en los patrones socioculturales que reproducen y sostienen la violencia. Esta Unidad está integrada por una Fiscal Directora, Fiscales Auxiliares Especializados a Nivel Nacional encargados de ejercer la acción penal, así como realizar acompañamiento técnico jurídico y realizar la defensa de las causas judicializadas, y por el personal de apoyo que corresponda de acuerdo a las necesidades del servicio y la capacidad institucional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>En Puerto Rico se tiene la Unidad de Violencia Doméstica, Delitos Sexuales y Maltrato a Menores, cuyo objetivo es lograr un manejo eficiente y sensible de las investigaciones y procesamiento criminal en casos de violencia doméstica, delitos sexuales y maltrato a menores. Esta Unidad supervisa el procesamiento de este tipo de casos en las trece fiscalías de Puerto Rico y administra los fondos federales que recibe para estos propósitos.</li> </ul> <p><b>VI. FUNDAMENTOS DE DERECHO</b></p> <p>La Constitución Política de Colombia, dentro de sus principios fundamentales, establece que Colombia es un Estado social de derecho (...) fundado en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general (art. 1). Además, establece como fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo (art. 2).</p> <p>Reconoce, también, los derechos allí establecidos <u>sin discriminación alguna</u>, así como la primacía de los derechos inalienables de la persona y ampara a la familia como institución básica de la sociedad (art. 5°). (Subrayado ajeno al texto).</p> <p>Ya de cara a los derechos fundamentales, establece los reconocidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos, tales como la vida (art. 11) la prohibición de la desaparición forzada, <u>las torturas, tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; la libertad e igualdad, sin ninguna discriminación por razones de sexo</u>, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica (art. 13), señalando que el Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. En este sentido la norma indica que el Estado protegerá especialmente a aquellas personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan. (Subrayado ajeno al texto).</p> <p>La misma Constitución señala que todas las personas tienen derecho al libre desarrollo de su personalidad sin más limitaciones que las que imponen los derechos de los demás y el orden jurídico (art. 16).</p> <p>En el capítulo de los Derechos Sociales, Económicos y Culturales, la Constitución establece, en primer lugar, que la familia es el núcleo fundamental de la sociedad, estableciendo la</p>

protección integral de esta, señalando además que los hijos habidos en el matrimonio o fuera de él, adoptados o procreados naturalmente o con asistencia científica, tienen iguales derechos y deberes (art. 42).

Se establece que la mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades, prohibiendo la discriminación de la mujer, ordenando apoyar, de manera especial a la mujer cabeza de familia.

En lo relativo a los desarrollos legales que ha tenido el país, es necesario censurar la Ley 294 de 1996, reformada recientemente por la Ley 1959 de 2019 y, en beneficio de las mujeres, además es necesario citar las Leyes 1257 de 2008 y 1761 de 2015, cuyo objetivo común es el incremento de penas y algunas de ellas impulsan la investigación rápida y preferente pero no establecen un procedimiento expedito para ello. Esta ausencia deja a las víctimas, especialmente a las mujeres, expuestas a permanecer o regresar a manos de sus agresores, como quiera que no hay suficientes cupos para poder refugiarse de estos y muchas veces por dependencia económica, la mujer tenga que seguir bajo el yugo de este mismo.

Es de anotar, frente a este punto, que el Comité de Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, al analizar la violencia al interior del hogar, hizo hincapié en que la misma sigue siendo invisibilizada por diversos factores, en especial, por prácticas culturales tradicionales que establecen estereotipos sobre la mujer y por considerar que la familia y las relaciones de los miembros al interior de ésta, se circunscriben a un espacio privado y de poca acción estatal.<sup>3</sup> Por lo anterior, recomendó a los Estados miembros de Naciones Unidas, que ratificaron la CEDAW, establecer las medidas necesarias para resolver el problema de la violencia en la familia, como lo son: i) sanciones penales en los casos inexcusables y recursos civiles en caso de violencia en el hogar; ii) legislación que elimine la defensa del honor como justificativo para atacar a las mujeres de la familia o atacar contra su vida; iii) servicios para garantizar la seguridad de las víctimas de violencia en la familia, incluidos refugios y programas de asesoramiento y rehabilitación; iv) programas de rehabilitación para agresores; y v) servicios de apoyo para las familias en las que haya habido un caso de incesto o de abuso sexual.

También en 1994, en la Cuarta Conferencia de Beijing se indicó que la violencia contra las mujeres y las niñas que ocurre en la familia o en el hogar, a menudo es tolerada. “El abandono, el abuso físico y sexual y la violación de las niñas y las mujeres por miembros de la familia y otros habitantes de la casa, así como los casos de abusos cometidos por el marido u otros familiares, no suelen denunciarse, por lo que son difíciles de detectar.”<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Recomendación General número 19 del Comité de Naciones Unidas para la verificación de la CEDAW. “Las actitudes tradicionales según las cuales se considera a la mujer como subordinada o se le atribuyen funciones estereotipadas perpetúan la difusión de prácticas que entrañan violencia o coacción, tales como la violencia y los malos tratos en la familia, los matrimonios forzados, el asesinato por presentar dotes insuficientes, los ataques con ácido y la circuncisión femenina.”

<sup>4</sup> Cuarta Conferencia de Beijing, 1.995.

Así mismo, en marzo de 2007, el informe y las recomendaciones hechas al Estado colombiano, por parte del Comité de la CEDAW<sup>5</sup>, respecto del informe sobre violencia doméstica por parte del Instituto de Medicina Legal del 2005, el cual mostró que las mujeres constituyen el 84% de los 17.712 dictámenes realizados, y el 84% de éstas son menores de edad.

De igual forma, en 2005, el 41% de las mujeres reportaron haber sido víctimas de violencia física y/o sexual por su pareja, porcentaje no muy diferente al 39% reportado en 2000. Lo anterior sin tener en cuenta que se presenta una muy baja tasa de denuncia o búsqueda de ayuda: en 2005, el 76.1% de mujeres víctimas de violencia reportó no haber buscado ayuda al respecto”.

Como se ve, hablamos en este caso especialmente de las mujeres, porque como ya se vio en el contexto de la violencia intrafamiliar, ellas completan más del 76% de este delito, además porque nuestro país muestra aún, una serie de estereotipos que asignan roles preferentemente domésticos a la mujer, lo que a su vez ha servido para explicar la generación de variados tipos de violencia y discriminación al interior de la organización familiar; ya la Encuesta Nacional de Demografía y Salud, nos demostró, como algunas personas piensan y creen que la mujer es un objeto de propiedad del hombre, al que pueden maltratar y someter.

Es necesario resaltar como Colombia ha avalado varios instrumentos internacionales, tales como la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar, y Erradicar la Violencia contra la Mujer, “CONVENCIÓN DE BELEM DO PARÁ”.

El primero, en su artículo 2º, señala que los Estados partes – de los cuales Colombia es uno de ellos– “condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas, convienen en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer y, con tal objeto, se comprometen a: c) Establecer la protección jurídica de los derechos de la mujer sobre una base de igualdad con los del hombre y garantizar, por conducto de los tribunales nacionales competentes y de otras instituciones públicas, la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación;” (Subrayado ajeno al texto).

El segundo establece en su artículo 3: “Toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado”; en su artículo 4 que, “Toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos”. Estos derechos comprenden, entre otros:

- a. el derecho a que se respete su vida;
- b. el derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral;

<sup>5</sup> [http://www.pnud.org.co/img\\_upload/9056f1813366986e1cc381983d50faa/Recomendaciones\\_del\\_comit%C3%A9\\_de\\_la\\_CEDAW\\_al\\_estado\\_colombiano.pdf](http://www.pnud.org.co/img_upload/9056f1813366986e1cc381983d50faa/Recomendaciones_del_comit%C3%A9_de_la_CEDAW_al_estado_colombiano.pdf).

c. el derecho a la libertad y a la seguridad personales;

d. el derecho a no ser sometida a torturas;

e. el derecho a que se respete la dignidad inherente a su persona y que se proteja a su familia;

f. el derecho a igualdad de protección ante la ley y de la ley el derecho a un recurso sencillo y rápido ante los tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos; “(Subrayados ajenos al texto).

A su vez, el artículo 7 señala que los Estados partes condenan todas las formas de violencia contra la mujer y “convienen en adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia y en llevar a cabo lo siguiente:

b. actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer;

c. incluir en su legislación interna normas penales, civiles y administrativas, así como las de otra naturaleza que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer y adoptar las medidas administrativas apropiadas que sean del caso; adoptar medidas jurídicas para conminar al agresor a abstenerse de hostigar, intimidar, amenazar, dañar o poner en peligro la vida de la mujer de cualquier forma que atente contra su integridad o perjudique su propiedad;

f. establecer procedimientos legales justos y eficaces para la mujer que haya sido sometida a violencia, que incluyan, entre otros, medidas de protección, un juicio oportuno y el acceso efectivo a tales procedimientos;

g. establecer los mecanismos judiciales y administrativos necesarios para asegurar que la mujer objeto de violencia tenga acceso efectivo a resarcimiento, reparación del daño u otros medios de compensación justos y eficaces. “(Subrayados ajenos al texto).

En igual sentido de protección, el artículo 8 predica que los Estados partes convienen en adoptar, en forma progresiva, medidas específicas, inclusive programas para “d. Suministrar los servicios especializados apropiados para la atención necesaria a la mujer objeto de violencia, por medio de entidades de los sectores público y privado, inclusive refugios, servicios de orientación para toda la familia, cuando sea del caso, y cuidado y custodia de los menores afectados; f. ofrecer a la mujer objeto de violencia acceso a programas eficaces de rehabilitación y capacitación que le permitan participar plenamente en la vida pública, privada y social; g. alentar a los medios de comunicación a elaborar directrices adecuadas de difusión que contribuyan a erradicar la violencia contra la mujer en todas sus formas y a realzar el respeto a la dignidad de la mujer; h. garantizar la investigación y recopilación de estadísticas y demás información pertinente sobre las causas, consecuencias y frecuencia de la violencia contra la mujer, con el fin de evaluar la eficacia de las medidas para prevenir, sancionar y eliminar la violencia contra la mujer y de formular y aplicar los cambios que sean necesarios.”

## VII. RELACIÓN DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS

Sobre el conflicto de interés, la jurisprudencia del Consejo de Estado en múltiples sentencias ha establecido que:

(...) el conflicto de intereses surge cuando el congresista tiene interés directo<sup>6</sup> en la decisión correspondiente, porque lo afecta de alguna manera, o afecta a su cónyuge o compañero o compañera permanente o a sus parientes, o a sus socios. Cuando lo advierte, está en el deber de declarar su impedimento. (Expediente PI-2009-00043-00, 11 de mayo de 2009, Consejero ponente doctor Alfonso Vargas Rincón).

Además, el Consejo de Estado ha señalado:

“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es **directo**, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y **actual o inmediato**, que concorra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna. Por ende, sólo si el interés que rodea al legislador satisface los preñados calificativos, podrá imputársele un auténtico e inexcusable deber jurídico de separarse del conocimiento del asunto vía impedimento, so pena de defraudar la expectativa normativa que gobierna el actuar congresional y abrir paso a su desinvestidura.

(...) Una situación de tráfico de influencias se estructura cuando una (o un) congresista, en ejercicio abusivo de su investidura, actúa motivado por la posibilidad o la pretensión de obtener, por cuenta de un funcionario público un beneficio indebido para sí o para un tercero, lo que significa la exposición irregular de la influencia derivada de su dignidad congresional en la toma de decisiones o cualquiera otra actuación que se ubique dentro del espectro competencial del funcionario público receptor de ese proceder” (Negrita fuera del texto) (Expediente N° 11001-03-15-000-2016-02279-00 del Consejo de Estado - Sala Plena Contenciosa Administrativa, de 6 de junio de 2017).

Teniendo en cuenta lo anterior, para la discusión del presente proyecto de ley no se estaría frente a un conflicto de interés cuando los congresistas que participen en sus debates tengan parientes que sean comisarios o comisarias de familia, profesionales vinculados como parte del equipo interdisciplinario de las Comisarias, o sean alcaldes o alcaldesas municipales o distritales, o concejales tal como se explicará a continuación.

Cabe resaltar que no puede constituir un conflicto de intereses el hecho de tener un pariente comisario o comisaria, pues si bien el proyecto busca mejorar sus condiciones salariales, lo hace frente a los

<sup>6</sup> Existe un interés directo, cuando el provecho que se obtenga por el parlamentario, sus familiares o socios en los términos previstos en la ley, no requiera para su demostración de actos, hechos o desarrollos posteriores que lo conviertan en hipotético o aleatorio (Corte Constitucional. Sentencia 19 de octubre de 2005)

comisarios y comisarias elegidas a partir de la presente ley, y en todo caso se respetarán los derechos adquiridos de los comisarios y comisarias actuales vinculadas por carrera administrativa. Por lo cual, no se genera un beneficio actual, particular y directo, de tipo económico o moral<sup>1</sup> para pariente alguno de congresistas que se desempeñe actualmente como comisario o comisaria, ni para los comisarios o comisarias futuras, pues no podría determinarse qué profesionales serán elegidos para dicho cargo.

Las personas que integran los equipos interdisciplinarios, de conformidad con el proyecto, pasarán a tener vinculación por el régimen de servidores públicos de carrera. En este caso, tampoco es posible que se genere un beneficio con los requisitos establecidos para configurar un conflicto de interés, debido a que el régimen de carrera exige la realización del concurso de méritos en el cual no se pueden evaluar criterios subjetivos. El concurso, al ser el mecanismo que establece la Constitución para hacer prevalecer el mérito en la selección de cargos públicos<sup>2</sup>, no puede beneficiar a postulantes a partir de criterios subjetivos.

De igual forma, con relación a eventuales beneficios para los parientes de los congresistas, es necesario recurrir a la Ley 2003 de 2019 que modificó el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992. En dicha ley, se menciona explícitamente que no generará conflicto de interés “[c]uando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de Ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores”.

Justo esta es la situación que se plantea, pues en todo caso las modificaciones respecto de los comisarios y comisarias o profesionales de los equipos interdisciplinarios no se hace para unos funcionarios en específico, sino para todos los que ostenten estos cargos o sean nombrados a futuro en todo el país.

Del mismo modo ocurre con los alcaldes, alcaldesas, concejales y concejalas, respecto de los cuales el proyecto establece algunas obligaciones con relación a las Comisarias de Familia. Pero lejos de representar un beneficio particular, implica una mayor responsabilidad administrativa y presupuestal para garantizar el adecuado funcionamiento de las comisarias, respetando su autonomía. Y en todo caso, aplica para todos los alcaldes y gobernadores a nivel nacional, por lo que se trata de una medida para “cargos de carácter general”, debido a que cada municipio o distrito deberá tener por lo menos una Comisaría de Familia, por lo que todos los alcaldes, alcaldesas, gobernadores y gobernadoras se verán igualmente afectados o beneficiados con el presente proyecto.

Finalmente, cabe mencionar el caso en el que un congresista argumente la existencia de un conflicto de interés causado por el hecho de evitar un perjuicio para algún pariente que se desempeñe en los cargos mencionados, mediante su voto negativo. En este caso de nuevo es necesario recurrir a la Ley 2003 de 2019, que es explícita al mencionar que esta situación no genera conflicto de intereses cuando se menciona que “[e]l voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente”.

<sup>1</sup> Sentencia SU-379 de 2019. M.P. Alejandro Linárez Cantillo.

<sup>2</sup> “El concurso público ha sido el mecanismo establecido por la Carta Política para que en el marco de una actuación imparcial y objetiva[22], haga prevalecer al mérito como el criterio determinante para proveer los distintos cargos en el sector público. Su finalidad es que se evalúen las capacidades, la preparación y las aptitudes generales y específicas de los distintos aspirantes a un cargo, para de esta manera escoger entre ellos al que mejor pueda desempeñarlo, dejando de lado cualquier aspecto de orden subjetivo[23]” SU-180 de 2015 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

**VIII. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LA COMPETENCIA DEL CONGRESO PARA REGULAR LA MATERIA.**

**a) Legal:**

**Ley 3 de 1992 “por la cual se expiden normas sobre las comisiones del Congreso de Colombia y se dictan otras disposiciones”.**

“...**ARTÍCULO 2º** Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia.

Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete (7) a saber:

Comisión Primera.

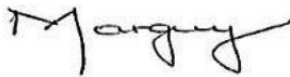
Compuesta por diecinueve (19) miembros en el Senado y treinta y cinco (35) en la Cámara de Representantes, conocerá de: reforma constitucional; leyes estatutarias; organización territorial; reglamentos de los organismos de control; normas generales sobre contratación administrativa; notariado y registro; estructura y organización de la administración nacional central; de los derechos, las garantías y los deberes; rama legislativa; estrategias y políticas para la paz; propiedad intelectual; variación de la residencia de los altos poderes nacionales; asuntos étnicos.” (Subrayado por fuera del texto).

**IX. PROPOSICIÓN**

Considerando los argumentos expuestos, este despacho se sirve presentar ponencia positiva y solicitar a los Honorables Representantes que integran la Comisión Primera de la Cámara de Representantes **dar primer debate al Proyecto de Ley número 025 de 2021 Cámara**. “Mediante la cual se crea el proceso monitorio penal como un mecanismo preferente para la atención y reparación integral a casos de violencia intrafamiliar”.

**X. FIRMA**

De la Honorable Representante,



**MARGARITA MARÍA RESTREPO ARANGO**  
Ponente

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 025 DE 2021 CÁMARA**

**“Mediante la cual se crea el proceso monitorio penal como un mecanismo preferente para la atención y reparación integral a casos de violencia intrafamiliar”.**

El Congreso de Colombia

**DECRETA.**

**Artículo 1º: Objeto:** La presente ley tiene por objeto adicionar un artículo nuevo al Código de Procedimiento Penal con el fin de agilizar el proceso de atención y reparación a las víctimas de violencia intrafamiliar por medio de un mecanismo preferente.

**Artículo 2º:** Adiciónese el artículo 534A a la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:

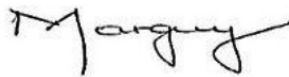
**Artículo 534A. Ámbito de aplicación:** El procedimiento monitorio penal se aplicará a la conducta punible de violencia intrafamiliar definido en el artículo 229 de la Ley 599 de 2000, el cual se regirá por las siguientes reglas:

1. El proceso monitorio penal deberá estar fundamentado en una prueba técnica emitida por la Comisaría de Familia, por la autoridad judicial, por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, que demuestre alto riesgo para la integridad física o psicológica de la víctima.
2. La Fiscalía General de la Nación, de oficio y dentro de los dos (2) días siguientes a la emisión del informe técnico, presentará el caso ante el Juez de Control de Garantías, aportando las demás pruebas pertinentes y conducentes a que haya lugar y de llegar a ser necesarias.
3. El Juez de Garantías, dentro de los cuatro (4) días siguientes al conocimiento del caso, citará a la presunta víctima y victimario en audiencia del proceso monitorio penal.
4. Las audiencias de proceso monitorio penal, serán preferentes sobre los demás procesos que conozca el juez de garantías, incluso en los que cuentan con personas privadas de la libertad, en cuyo caso se podrán llevar a cabo audiencias virtuales.
5. Esta audiencia del proceso monitorio penal debe darse en el marco de las garantías procesales señaladas en este Código.
6. Una vez instalada la audiencia se garantizarán los derechos de ambas partes. En todo caso, se mantendrán las medidas de protección ordenadas por la autoridad administrativa y judicial.

7. En esta misma se advertirá los beneficios de acogerse a este proceso, así como los efectos de renunciar al mismo, siendo estos la pérdida de los beneficios establecidos en los subrogados penales correspondientes, en caso de resultar condenado en el marco del proceso ordinario.
8. En todo caso, si la persona presuntamente acusada, decide o no acogerse a este tipo de proceso, se mantendrán y se firmarán los compromisos de no repetición y reparación en el marco de las medidas de protección ordenadas por la autoridad administrativa o judicial.
9. Una vez ordenadas estas medidas, el presunto victimario, en el marco de las reglas señaladas para la aplicación del principio de oportunidad, señalará la forma y condiciones para la reparación integral de la presunta o presuntas víctimas y la forma en que garantizará el cumplimiento de las mismas.
10. Igualmente, se ordenarán y practicarán las medidas cautelares señaladas en los artículos 92 y 99 del presente Código sobre los bienes del presunto victimario y en favor de las víctimas.
11. En el marco del principio de oportunidad, el incumplimiento de cualquiera de los compromisos y medidas ordenadas, se tendrá como renuncia a la aplicación del proceso monitorio con las consecuencias señaladas en el numeral séptimo de este artículo.

**Artículo 2º: Vigencia y derogatorias.** Esta ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los Congresistas,



**MARGARITA MARÍA RESTREPO ARANGO**  
Ponente

## INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 046 DE 2021 CÁMARA

*por medio de la cual se regula el uso de perros guía para personas con discapacidad visual.*

### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 046 DE 2021 CÁMARA

*“Por medio de la cual se regula el uso de perros guía para personas con discapacidad visual”*

Bogotá, D.C., agosto 25 del 2021

Doctor  
**JULIO CESAR TRIANA QUINTERO**  
Presidente  
Comisión Primera Constitucional Permanente  
Cámara de Representantes  
Ciudad

**REF. Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley número 046 de 2021 Cámara, “Por medio de la cual se regula el uso de perros guía para personas con discapacidad visual”.**

Honorables Representantes:

En cumplimiento de su encargo, me permito rendir informe de ponencia para primer debate en la Comisión Primera Constitucional de la Honorable Cámara de Representantes, conforme a lo establecido en el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992, al **Proyecto de Ley número 046 de 2021 Cámara, “Por medio de la cual se regula el uso de perros guía para personas con discapacidad visual”.**

#### I. TRÁMITE LEGISLATIVO

El día 20 de julio del 2021 presenté Junto a la Honorable Senadora María del Rosario Guerra de la Espriella, y los Honorables Representantes Enrique Cabrales Baquero, Edwin Gilberto

Ballesteros Archila, Hernán Humberto Garzón Rodríguez, Rubén Darío Molano Piñeros, Gustavo Londoño García y José Eliécer Salazar López, el Proyecto de Ley número 046 de 2021, ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes, con su correspondiente exposición de motivos.

El 12 de agosto del 2021, esta iniciativa fue recibida por la Secretaría de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, y posteriormente, el 17 de agosto, fui designada como ponente para primer debate de este proyecto, por la presidencia de la misma.

#### II. OBJETO DEL PROYECTO:

El presente proyecto de ley tiene por objeto garantizar el derecho al uso de perros guía para personas con discapacidad visual, así como el acceso a lugares públicos o privados de uso público y a los medios de transporte, en todas sus modalidades, en concordancia con la Ley 1346 de 2009 y la Ley Estatutaria 1618 de 2013.

#### III. CONTENIDO DEL PROYECTO:

El articulado propuesto es el siguiente:

**Artículo 1. Objeto.** La presente Ley tiene por objeto garantizar el derecho al uso de perros guía para personas con discapacidad visual, así como el acceso a lugares públicos o privados de uso público y a los medios de transporte, en todas sus modalidades, en concordancia con la Ley 1346 de 2009 y la Ley Estatutaria 1618 de 2013.

**Artículo 2. Permanencia del perro guía con la persona con discapacidad visual.** El perro guía siempre deberá permanecer junto a la persona con discapacidad visual, garantizándose el cumplimiento de su asistencia, sin generar para su usuario ningún costo adicional.

**Artículo 3. Condiciones generales de uso de perros guía.** Los perros guía deberán contar con su correspondiente arnés o chaleco de identificación, según el caso, de acuerdo con las prácticas internacionales de identificación canina como perros guía; en especial lo determinado en la “Asociación Internacional de Perros de Asistencia” (-ADI- Assistance Dogs International).

<p><b>Artículo 4. Identificación de los perros guía.</b> Los perros guía se identificarán mediante el carné o distintivo oficial expedido por la institución u organización que lo adiestró.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> En todo caso el usuario deberá estar en condiciones de acreditar en todo momento que el animal cumple con los requisitos sanitarios correspondientes y que no padece ninguna enfermedad transmisible al ser humano.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> En el caso de que el ejemplar canino fuese de origen extranjero y/o hubiese recibido entrenamiento en el exterior, se deberá acreditar dicha situación y presentar el certificado sanitario expedido por la autoridad nacional competente al momento del ingreso del animal al país.</p> <p><b>Artículo 5. Obligaciones de las personas con discapacidad visual usuarios de perros guía.</b> Todo usuario de perro guía está obligado a:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mantener al perro guía sujeto por el arnés, correa u otro elemento de similar función, así como con el arnés puesto o los chalecos de identificación. No siendo obligatorio el uso del bozal.</li> <li>2. Emplear al perro guía de manera exclusiva en aquellas funciones para las que fue adiestrado.</li> <li>3. Exhibir, en cada ocasión que así le sea requerida, con motivo del ejercicio de sus derechos el carné o certificado de vacunación y sanitario, firmado y expedido por un médico veterinario.</li> <li>4. Cumplir y respetar las normas de higiene y seguridad en vías y lugares públicos, disponiendo y recogiendo los excrementos de sus perros guía.</li> <li>5. Garantizar la protección y bienestar del perro cumpliendo los requisitos de trato, manejo y etológicos para una adecuada calidad de vida.</li> <li>6. Responder por los daños que pudiera causar el perro guía bajo su cargo.</li> <li>7. Los perros guía deberán ser esterilizados obligatoriamente para poder realizar su trabajo adecuadamente.</li> <li>8. El usuario de perro guía está obligado a cuidar con diligencia la higiene y sanidad del perro guía.</li> </ol>	<p><b>Parágrafo 1.</b> En el caso del numeral 6 del presente artículo, la persona usuaria del perro guía puede disponer de una póliza o seguro de daños a terceros, que cubra cualquier contingencia derivada del uso del perro guía.</p> <p><b>Artículo 6. Lineamientos de los prestadores del servicio de transporte público.</b> Con relación al transporte de pasajeros, colectivo, masivo o individual, en cualquiera de sus modalidades, está sujeto a las siguientes características:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tener preferencia para las personas con discapacidad visual usuarias de perros guía en la reserva del asiento con mayor espacio libre en su entorno o adyacente a un pasillo, según el medio de transporte de que se trate.</li> <li>2. Asegurar que el perro guía viaje siempre junto a la persona con discapacidad visual en la forma más adecuada, sin que su presencia sea computada en las plazas del vehículo.</li> <li>3. En el transporte aéreo se atenderá a las disposiciones nacionales vigentes sobre la materia o en su defecto a la práctica internacional sobre el transporte de perros guía.</li> <li>4. Los conductores u operarios de vehículos de servicio público de transporte no podrán negarse a prestar el servicio a personas con discapacidad visual acompañadas de su perro guía.</li> <li>5. El acceso de los perros guía en el transporte público en cualquiera de sus modalidades no puede conllevar, en ningún caso, costo alguno para la persona con discapacidad visual.</li> </ol> <p><b>Parágrafo.</b> Los derechos y obligaciones que este artículo impone o reconoce a las personas con discapacidad visual usuarias de perro guía son extensivos igualmente a los instructores o entrenadores de los centros de adiestramiento debidamente identificados, mientras realicen las funciones de entrenamiento de los perros guía para personas con discapacidad visual, según lo establecido en el artículo 8 de esta ley.</p> <p><b>Artículo 7. Derecho de la persona con discapacidad visual a llevar su perro guía en lugares públicos o privados de uso público.</b> Siempre se les permitirá a las personas con discapacidad visual usuarias de perro guía el acceso, y permanencia a lugares públicos o privados de uso público.</p>
<p><b>Artículo 8. Derecho de los entrenadores e instructores de perros guía para personas con discapacidad visual.</b> Los instructores o entrenadores de los centros o instituciones de adiestramiento debidamente identificados, cuando realicen ejercicios de entrenamiento o de acoplamiento individual de perros guía para personas con discapacidad visual tendrán los mismos derechos y obligaciones que los establecidos para las personas usuarias de perro guía.</p> <p><b>Artículo 9. Importación e ingreso de perros guía.</b> La importación de perros guía y el ingreso de estos al país no generará pagos arancelarios ni de impuestos para la persona con discapacidad visual usuaria de perro guía. Los arneses u otros instrumentos necesarios para uso exclusivo de usuarios de perro guía están exentas del pago de derechos arancelarios.</p> <p><b>Artículo 10. Día Nacional del Perro Guía para persona con discapacidad visual.</b> Se establece el día 24 de abril como el día nacional del perro guía, sumándonos al día internacional del perro guía para personas con discapacidad visual.</p> <p><b>Artículo 11. Vigencia.</b> La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p> <p><b>IV. CONSIDERACIONES</b></p> <p>La Constitución Política de Colombia de 1991 en su preámbulo consagra un “orden económico, político y social justo”, y en su artículo 47 estipula que “El Estado adelantará una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes se prestará la atención especializada que requieran”.</p> <p>En este sentido, la Constitución fija unos deberes precisos para el Estado sobre adelantar acciones afirmativas en favor de todas aquellas personas que se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta o de vulnerabilidad, a quienes debe garantizar, además de las condiciones para equilibrar su desventaja fáctica, el logro de su integración real a la sociedad.</p> <p><b>A. LOS PERROS GUÍA PARA PERSONAS CON DISCAPACIDAD VISUAL</b></p> <p>Los perros guía son las más antiguas de todas las ayudas vivas, concurren referencias sobre su existencia desde el siglo XVIII, aunque los perros lazarillos modernos aparecieron después</p>	<p>de la Primera Guerra Mundial. Estos perros son entrenados para detenerse en el bordillo de la acera, detenerse al llegar a escalones y sortear todo tipo de obstáculos, cuidando de la seguridad de la persona con discapacidad visual.</p> <p>La persona ciega decide hacia dónde quiere ir y el perro se encarga de indicarle cuándo avanzar, cuándo detenerse y cómo moverse para llegar al destino. Esta comunicación se logra a través del arnés que lleva el perro. Las razas más comunes para esta función son: el Labrador, el Golden Retriever y el Pastor Alemán. Esto responde a que los perros guía necesitan una altura determinada para cumplir con su labor y a que las razas utilizadas tienen buenas capacidades psicológicas y gran aceptación por el público</p> <p>Para que un perro se convierta en un perro guía tiene que pasar por un proceso de adiestramiento y selección. Durante este proceso, el perro es socializado con personas, otros perros y otros animales, además de recibir el adiestramiento canino básico. Posteriormente se le hace una evaluación de temperamento, carácter y habilidades físicas para determinar si podrá convertirse en un perro guía<sup>1</sup>.</p> <p>Las personas con discapacidad visual que se postulan para ser usuarios de perro guía son evaluadas para determinar si pueden hacerse cargo del animal y si el perro va a suponer una verdadera mejora en su calidad de vida. En los casos en los que la solicitud es aceptada, el usuario tiene que participar por lo menos en las últimas etapas del adiestramiento para aprender a relacionarse y entender al perro guía, así como debe comprometerse a participar en las sesiones de seguimiento y evaluación de los perros que se hacen de forma periódica.</p> <p>Además los usuarios con discapacidad visual tienen que comprender que los perros guía son seres vivos y deben ser tratados como tales. Por tanto, deben permitir que los perros tengan períodos de esparcimiento, jueguen con otros perros, reciban paseos, tratamientos veterinarios adecuados, un nivel de cuidado y aso.</p> <p>Ser usuario de un perro guía es formar un equipo con él, en el que la responsabilidad se reparte en el perro y el usuario. La toma de decisiones es responsabilidad de la persona ciega, así como el hecho de saber dónde se encuentra y a dónde se dirige, pues solo así es posible dirigir al perro. Por ello es tan importante tener una buena formación en orientación y movilidad, además de saber utilizar todos los elementos disponibles para mantener la orientación<sup>2</sup>.</p> <p>Los perros guía no solo tienen ventajas directas en la autonomía e independencia de la</p> <p><sup>1</sup> Federación ONCE de perros guía. (2000). "Informe de la Federación ONCE de Perros Guía sobre el tratamiento del derecho de acceso de las personas usuarias de perro guía o de asistencia en la normativa española". ONCE. España. Disponible en: <a href="http://www.minusval2000.com/otros/legislacion/perros_guia.html">http://www.minusval2000.com/otros/legislacion/perros_guia.html</a></p> <p><sup>2</sup> Federación ONCE de perros guía. (2000). "Informe de la Federación ONCE de Perros Guía sobre el tratamiento del derecho de acceso de las personas usuarias de perro guía o de asistencia en la normativa española". ONCE. España. Disponible en: <a href="http://www.minusval2000.com/otros/legislacion/perros_guia.html">http://www.minusval2000.com/otros/legislacion/perros_guia.html</a></p>

persona con discapacidad visual. La compañía que ofrecen suele ser motivadora para tomar la vida con mejor actitud. Además, ayudan a los usuarios a relacionarse con otras personas y los obligan a hacer algo más de ejercicio. Los perros guía no sólo son animales útiles para mejorar la calidad de vida de las personas con discapacidad visual, sino que son verdaderos amigos que hacen de la vida un viaje mucho más seguro, feliz y digno<sup>3</sup>.

El periodo de entrenamiento o acoplamiento del perro guía con el usuario con discapacidad visual es de alrededor un mes en el que aprenden a moverse y convivir con él, practicando rutas que irán de lo fácil progresivamente a lo difícil y también se aprende sobre nutrición canina, comportamiento animal, etc. Cuando el perro actúa bien esquivando un obstáculo el usuario debe premiarle con la voz, esa es su mejor motivación; igualmente se realizan ejercicios de tráfico simulado y se aprenderá el concepto de desobediencia inteligente<sup>4</sup>.

Es importante señalar que después de que se gradúe la persona con discapacidad visual con su perro guía y vuelva a casa, el ejemplar canino pasará por un periodo de adaptación a ese nuevo ambiente, de más o menos una o dos semanas. Por lo que el usuario antes de reintegrarse a sus actividades cotidianas tiene que contar con la disponibilidad de tiempo para que pueda introducir al perro poco a poco a su estilo de vida. Esto contribuye al mejor desempeño del perro guía.

**B. LOS PERROS GUÍA EN LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD**

En el ámbito internacional, la “Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad”, aprobada el 13 de diciembre de 2006 mediante Resolución 61/106 de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), es un instrumento que fija el estándar internacional para el ejercicio de los derechos y garantías fundamentales de las personas con discapacidad. Fue aprobada por Colombia mediante la Ley 1346 de 2009, y ratificada el 10 de mayo de 2011.

Este documento, en su artículo 3 de los principios, establece 8 incisos en los cuales se refiere a la autonomía individual, la libertad de tomar las propias decisiones elegir movilizarse con bastón o perro guía, y la independencia que posibilita el tener un perro guía.

<sup>3</sup> Federación ONCE de perros guía. (2000). *Informe de la Federación ONCE de Perros Guía sobre el tratamiento del derecho de acceso de las personas usuarias de perro guía o de asistencia en la normativa española*. ONCE. España. Disponible en: [http://www.minusval2000.com/otros/legislacion/perros\\_guia.html](http://www.minusval2000.com/otros/legislacion/perros_guia.html)

<sup>4</sup> Candia Villaruel, Cristhiam Héctor. (2015). *Anteproyecto de Ley de Uso de Perros Guía para Personas Ciegas y su derecho de Acceso al Entorno Físico*. Universidad Mayor de San Andrés, La Paz - Bolivia, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas.

Teniendo en cuenta que los canes desde su domesticación han acompañado al hombre en su recorrido a la civilización, colaborándole en diversos ámbitos y facetas, a partir de entonces y hasta nuestros días, desempeñan una labor de amplio significado, con un aporte fundamental para la independencia de las personas con esta condición a través de un proceso especializado de selección, cría y adiestramiento.

Un perro guía es un compañero que trabaja en equipo con una persona con discapacidad visual, brindándole ayuda para su movilidad, trasladándola con seguridad y eficacia de un lugar a otro en diferentes tipos de ambientes, proporciona afecto y compañía constante, favorece a una mayor interacción social, le da la posibilidad de pasear y hacer algo más de ejercicio. En síntesis, mejora la calidad de vida de su usuario con un sentido de independencia, por lo que normativizar su uso, es de gran beneficio para una sociedad inclusiva y libre de discriminación.

**V. DERECHO COMPARADO**

Es de resaltar que en distintos países, para garantizar este derecho por parte de las personas con discapacidad visual usuarias de perro guía, han emitido distintas leyes y decretos que mantienen las características enunciadas con anterioridad, a saber: los derechos y obligaciones de las personas usuarias de perro guía; se enumeran los lugares y espacios públicos o de uso público a los que se extiende el derecho de acceso reconocido en las normas; se define el contenido del derecho de acceso con perro guía y la gratuidad del acceso; se enuncian las condiciones higiénico-sanitarias que ha de cumplir el perro; entre otras.

Se puede enunciar en el conjunto de estas leyes:

- En el caso de España, el Real Decreto 3250 de 1983, “por el que se regula el uso de perros guía para deficientes visuales”, la Ley 5 de 1998, “relativa al uso en Andalucía de perros guía por personas con disfunciones visuales”; entre otras.
- En Argentina, la Ley 26.858 de 2013 “personas con discapacidad acompañadas por perro guía”.
- En Perú, la Ley 29830 de 2013 “ley que promueve y regula el uso de perros guía por personas con discapacidad visual”.
- En Chile, la Ley 20.025 que “modifica la Ley 19.284, con el objeto de regular el uso de perros guías, de señal o de servicio por parte de personas con discapacidad”; entre otras.

Adicionalmente, en su artículo 4, de las obligaciones generales, se incluyen medidas necesarias para eliminar la discriminación. Las medidas que Colombia materializa tienen estrecha relación con el numeral 1, que obliga a asegurar y promover el pleno ejercicio de los Derechos Humanos de las personas con discapacidad y sus libertades, a través de la adopción de medidas legislativas incorporando normas que les favorezcan como las de perros guía.

De la misma forma en su artículo 9, de la accesibilidad, se establece como obligación al Estado colombiano el adoptar medidas que aseguren el acceso de las personas con discapacidad visual usuarias de perro guía, en los entornos físicos, de movilidad o transporte, y de ingreso a instituciones públicas y privadas, eliminando los obstáculos y barreras de acceso para ellas.

Posteriormente, en su artículo 20 esta Convención garantiza la movilidad personal, con la mayor independencia posible para las personas con discapacidad visual, a través de perros guía por medio de la adopción de medidas efectivas.

En el mismo sentido, Colombia por medio de la Ley 762 de 2002, aprobó la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación en Contra de las Personas con Discapacidad, en el Vigésimo Noveno Periodo Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos de 1999, la cual genera el derecho a la no discriminación y obliga a las acciones necesarias para evitar esta acción por parte de los ciudadanos de América acción que se pretende coadyuvar con la presente Ley.

**C. SITUACIÓN DE LOS PERROS GUÍA PARA PERSONAS CON DISCAPACIDAD VISUAL EN COLOMBIA**

En Colombia la “Fundación Colombiana para el Perro Guía Vishnu del Ciprés”, es la primera y única fundación que entrena perros guía, que ha entregado desde 2002 a 2021 más de 300 perros guía a personas ciegas, una cifra considerablemente alta sin tener en cuenta los que existen traídos de otros países.

En este contexto, se propone incorporar en el ordenamiento jurídico de Colombia una Ley que regule el uso de perros guía para personas con discapacidad visual, delimitando el alcance del derecho de acceso a lugares públicos o de uso público, incluyendo medios de transporte y la gratuidad de transportar el perro guía, además de las condiciones para su ejercicio y reconocimiento.

De esta manera se adopta una medida de acción afirmativa para promover, asegurar y garantizar la efectiva inclusión y el ejercicio pleno de los derechos de las personas con discapacidad visual para que puedan hacer uso de su perro guía.

**VI. FUNDAMENTOS DE DERECHO**

En el caso colombiano las normas que existen referente al tema de perros guía se pueden definir como leyes sobre accesibilidad, las cuales integran en una misma norma la regulación de varios aspectos relacionados con la accesibilidad de las personas con discapacidad visual, que suelen regular en fragmentos aislados de un único artículo el derecho de acceso al entorno de las personas con discapacidad visual usuarias de perro guía.

Como ejemplo de lo anterior tenemos la Ley 361 de 1997 “Por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas en situación de discapacidad y se dictan otras disposiciones” que consagra en el artículo 59 el deber de las empresas, sean de carácter público, privado o mixto, encargadas de la prestación del servicio de transporte, de facilitar, sin costo adicional para el usuario, el desplazamiento de los equipos de ayuda biomédica, sillas de ruedas u otros insumos, y de los perros guías acompañantes de las personas con discapacidad visual.

Del mismo modo está el Decreto 1660 del año 2003, expedido por el Ministerio de Transporte, “la accesibilidad a los modos de transporte de la población en general y en especial de las personas con discapacidad”, el cual regula el uso de ayudas vivas en sus artículos del 30 al 39.

Asimismo, el Decreto 1538 de 2005 expedido por el Ministerio del Medioambiente reglamenta “parcialmente la Ley 361 de 1997”. Aplica a: “el diseño, construcción, ampliación, modificación y en general, cualquier intervención y/u ocupación de vías públicas, mobiliario urbano y demás espacios de uso público; y el diseño y ejecución de obras de construcción, ampliación, adecuación y modificación de edificios, establecimientos e instalaciones de propiedad pública o privada, abiertos y de uso al público”. Estableciendo la obligación de permitir el acceso a estos sitios con un perro guía en el artículo 9, literal a, numeral 1.

También existe la enunciación de los perros guía en el artículo 87 del Código Nacional de Tránsito, Ley 769 de 2002, en los artículos 117 y 124 del Código de Policía y Convivencia, Ley 1801 de 2016, entre otras normas.

Por todo esto, se hace evidente la necesidad de expedir una norma que contenga una regulación específica del derecho de acceso con perro guía que permita establecer los derechos y obligaciones de las personas con discapacidad visual usuarias de perros guía.

De otro lado, la legislación existente en Colombia garantiza la locomoción de las personas con discapacidad visual con su perro guía, pero no es claro este derecho a la hora de acceder a otros servicios, como restaurantes, hoteles, centros comerciales y demás establecimientos abiertos al público.

**VII. RELACIÓN DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS**

Sobre el conflicto de interés, la jurisprudencia del Consejo de Estado en múltiples sentencias ha establecido que:

*(...) el conflicto de intereses surge cuando el congresista tiene interés directo<sup>5</sup> en la decisión correspondiente, porque lo afecta de alguna manera, o afecta a su cónyuge o compañero o compañera permanente o a sus parientes, o a sus socios. Cuando lo advierte, está en el deber de declarar su impedimento. (Expediente PI-2009-00043-00, 11 de mayo de 2009, Consejero ponente doctor Alfonso Vargas Rincón).*

Además, el Consejo de Estado ha señalado:

*"No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna. Por ende, sólo si el interés que rodea al legislador satisface los prenotados calificativos, podrá imputársele un auténtico e inexcusable deber jurídico de separarse del conocimiento del asunto vía impedimento, so pena de defraudar la expectativa normativa que gobierna el actuar congresional y abrir paso a su desinvestidura.*

*(...) Una situación de tráfico de influencias se estructura cuando una (o un) congresista, en ejercicio abusivo de su investidura, actúa motivado por la posibilidad o la pretensión de obtener, por cuenta de un funcionario público un beneficio indebido para sí o para un tercero, lo que significa la exposición irregular de la influencia derivada de su dignidad congresional en la toma de decisiones o cualquiera otra actuación que se ubique dentro del espectro competencial del funcionario público receptor de ese proceder"* (Negrita fuera del texto) (Expediente N° 11001-03-15-000-2016-02279-00 del Consejo de Estado - Sala Plena Contenciosa Administrativa, de 6 de junio de 2017).

Teniendo en cuenta lo anterior, para la discusión del presente proyecto de ley no se estaría frente a un conflicto de interés cuando los congresistas que participen en sus debates tengan parientes que sean comisarios o comisarías de familia, profesionales vinculados como parte del equipo interdisciplinario de las Comisarías, o sean alcaldes o alcaldesas municipales o distritales, o concejales tal como se explicará a continuación.

Cabe resaltar que no puede constituir un conflicto de intereses el hecho de tener un pariente comisario o comisaria, pues si bien el proyecto busca mejorar sus condiciones salariales, lo hace frente a los comisarios y comisarías elegidas a partir de la presente ley, y en todo caso se respetarán los derechos

<sup>5</sup> Existe un interés directo, cuando el provecho que se obtenga por el parlamentario, sus familiares o socios en los términos previstos en la ley, no requiera para su demostración de actos, hechos o desarrollos posteriores que lo conviertan en hipotético o aleatorio (Corte Constitucional. Sentencia 19 de octubre de 2005)

adquiridos de los comisarios y comisarías actuales vinculadas por carrera administrativa. Por lo cual, no se genera un beneficio actual, particular y directo, de tipo económico o moral<sup>6</sup> para pariente alguno de congresistas que se desempeñe actualmente como comisario o comisaria, ni para los comisarios o comisarías futuras, pues no podría determinarse qué profesionales serán elegidos para dicho cargo.

Las personas que integran los equipos interdisciplinarios, de conformidad con el proyecto, pasarán a tener vinculación por el régimen de servidores públicos de carrera. En este caso, tampoco es posible que se genere un beneficio con los requisitos establecidos para configurar un conflicto de interés, debido a que el régimen de carrera exige la realización del concurso de méritos en el cual no se pueden evaluar criterios subjetivos. El concurso, al ser el mecanismo que establece la Constitución para hacer prevalecer el mérito en la selección de cargos públicos<sup>7</sup>, no puede beneficiar a postulantes a partir de criterios subjetivos.

De igual forma, con relación a eventuales beneficios para los parientes de los congresistas, es necesario recurrir a la Ley 2003 de 2019 que modificó el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992. En dicha ley, se menciona explícitamente que no generará conflicto de interés "[c]uando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de Ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores".

Justo esta es la situación que se plantea, pues en todo caso las modificaciones respecto de los comisarios y comisarías o profesionales de los equipos interdisciplinarios no se hace para unos funcionarios en específico, sino para todos los que ostenten estos cargos o sean nombrados a futuro en todo el país.

Del mismo modo ocurre con los alcaldes, alcaldesas, concejales y concejalas, respecto de los cuales el proyecto establece algunas obligaciones con relación a las Comisarías de Familia. Pero lejos de representar un beneficio particular, implica una mayor responsabilidad administrativa y presupuestal para garantizar el adecuado funcionamiento de las comisarías, respetando su autonomía. Y en todo caso, aplica para todos los alcaldes y gobernadores a nivel nacional, por lo que se trata de una medida para "cargos de carácter general", debido a que cada municipio o distrito deberá tener por lo menos una Comisaría de Familia, por lo que todos los alcaldes, alcaldesas, gobernadores y gobernadoras se verán igualmente afectados o beneficiados con el presente proyecto.

Finalmente, cabe mencionar el caso en el que un congresista argumente la existencia de un conflicto de interés causado por el hecho de evitar un perjuicio para algún pariente que se desempeñe en los cargos mencionados, mediante su voto negativo. En este caso de nuevo es necesario recurrir a la Ley 2003 de 2019, que es explícita al mencionar que esta situación no genera conflicto de intereses cuando se menciona que "[e]l voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente".

<sup>6</sup> Sentencia SU-379 de 2019. M.P. Alejandro Linares Cantillo.

<sup>7</sup> "El concurso público ha sido el mecanismo establecido por la Carta Política para que en el marco de una actuación imparcial y objetiva[22], haga prevalecer al mérito como el criterio determinante para proveer los distintos cargos en el sector público. Su finalidad es que se evalúen las capacidades, la preparación y las aptitudes generales y específicas de los distintos aspirantes a un cargo, para de esta manera escoger entre ellos al que mejor pueda desempeñarlo, dejando de lado cualquier aspecto de orden subjetivo[23]" SU-180 de 2015 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

**VIII. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LA COMPETENCIA DEL CONGRESO PARA REGULAR LA MATERIA.**

**a) Legal:**

**Ley 3 de 1992 "por la cual se expiden normas sobre las comisiones del Congreso de Colombia y se dictan otras disposiciones".**

*"...ARTÍCULO 2º Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia.*

*Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete (7) a saber:*

*Comisión Primera.*

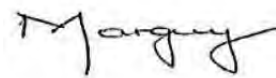
*Compuesta por diecinueve (19) miembros en el Senado y treinta y cinco (35) en la Cámara de Representantes, conocerá de: reforma constitucional; leyes estatutarias; organización territorial; reglamentos de los organismos de control; normas generales sobre contratación administrativa; notariado y registro; estructura y organización de la administración nacional central; de los derechos, las garantías y los deberes; rama legislativa; estrategias y políticas para la paz; propiedad intelectual; variación de la residencia de los altos poderes nacionales; asuntos étnicos." (Subrayado por fuera del texto).*

**IX. PROPOSICIÓN**

Considerando los argumentos expuestos, este despacho se sirve presentar ponencia positiva y solicitar a los Honorables Representantes que integran la Comisión Primera de la Cámara de Representantes **dar primer debate al Proyecto de Ley número 046 de 2021 Cámara, "Por medio de la cual se regula el uso de perros guía para personas con discapacidad visual"**.

**X. FIRMA**

De la Honorable Representante,



**MARGARITA MARÍA RESTREPO ARANGO**  
Ponente

<p style="text-align: center;"><b>INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 046 DE 2021 CÁMARA</b></p> <p style="text-align: center;"><i>“Por medio de la cual se regula el uso de perros guía para personas con discapacidad visual”</i></p> <p style="text-align: center;"><b>El Congreso de la República de Colombia</b></p> <p style="text-align: center;"><b>DECRETA</b></p> <p><b>Artículo 1. Objeto.</b> La presente Ley tiene por objeto garantizar el derecho al uso de perros guía para personas con discapacidad visual, así como el acceso a lugares públicos o privados de uso público y a los medios de transporte, en todas sus modalidades, en concordancia con la Ley 1346 de 2009 y la Ley Estatutaria 1618 de 2013.</p> <p><b>Artículo 2. Permanencia del perro guía con la persona con discapacidad visual.</b> El perro guía siempre deberá permanecer junto a la persona con discapacidad visual, garantizándose el cumplimiento de su asistencia, sin generar para su usuario ningún costo adicional.</p> <p><b>Artículo 3. Condiciones generales de uso de perros guía.</b> Los perros guía deberán contar con su correspondiente arnés o chaleco de identificación, según el caso, de acuerdo con las prácticas internacionales de identificación canina como perros guía; en especial lo determinado en la “Asociación Internacional de Perros de Asistencia” (-ADI- Assistance Dogs International).</p> <p><b>Artículo 4. Identificación de los perros guía.</b> Los perros guía se identificarán mediante el carné o distintivo oficial expedido por la institución u organización que lo adiestró.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> En todo caso el usuario deberá estar en condiciones de acreditar en todo momento que el animal cumple con los requisitos sanitarios correspondientes y que no padece ninguna enfermedad transmisible al ser humano.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> En el caso de que el ejemplar canino fuese de origen extranjero y/o hubiese recibido entrenamiento en el exterior, se deberá acreditar dicha situación y presentar el</p>	<p>certificado sanitario expedido por la autoridad nacional competente al momento del ingreso del animal al país.</p> <p><b>Artículo 5. Obligaciones de las personas con discapacidad visual usuarios de perros guía.</b> Todo usuario de perro guía está obligado a:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mantener al perro guía sujeto por el arnés, correa u otro elemento de similar función, así como con el arnés puesto o los chalecos de identificación. No siendo obligatorio el uso del bozal.</li> <li>2. Emplear al perro guía de manera exclusiva en aquellas funciones para las que fue adiestrado.</li> <li>3. Exhibir, en cada ocasión que así le sea requerida, con motivo del ejercicio de sus derechos el carné o certificado de vacunación y sanitario, firmado y expedido por un médico veterinario.</li> <li>4. Cumplir y respetar las normas de higiene y seguridad en vías y lugares públicos, disponiendo y recogiendo los excrementos de sus perros guía.</li> <li>5. Garantizar la protección y bienestar del perro cumpliendo los requisitos de trato, manejo y etológicos para una adecuada calidad de vida.</li> <li>6. Responder por los daños que pudiera causar el perro guía bajo su cargo.</li> <li>7. Los perros guía deberán ser esterilizados obligatoriamente para poder realizar su trabajo adecuadamente.</li> <li>8. El usuario de perro guía está obligado a cuidar con diligencia la higiene y sanidad del perro guía.</li> </ol> <p><b>Parágrafo 1.</b> En el caso del numeral 6 del presente artículo, la persona usuaria del perro guía puede disponer de una póliza o seguro de daños a terceros, que cubra cualquier contingencia derivada del uso del perro guía.</p> <p><b>Artículo 6. Lineamientos de los prestadores del servicio de transporte público.</b> Con relación al transporte de pasajeros, colectivo, masivo o individual, en cualquiera de sus modalidades, está sujeto a las siguientes características:</p>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tener preferencia para las personas con discapacidad visual usuarias de perros guía en la reserva del asiento con mayor espacio libre en su entorno o adyacente a un pasillo, según el medio de transporte de que se trate.</li> <li>2. Asegurar que el perro guía viaje siempre junto a la persona con discapacidad visual en la forma más adecuada, sin que su presencia sea computada en las plazas del vehículo.</li> <li>3. En el transporte aéreo se atenderá a las disposiciones nacionales vigentes sobre la materia o en su defecto a la práctica internacional sobre el transporte de perros guía.</li> <li>4. Los conductores u operarios de vehículos de servicio público de transporte no podrán negarse a prestar el servicio a personas con discapacidad visual acompañadas de su perro guía.</li> <li>5. El acceso de los perros guía en el transporte público en cualquiera de sus modalidades no puede conllevar, en ningún caso, costo alguno para la persona con discapacidad visual.</li> </ol> <p><b>Parágrafo.</b> Los derechos y obligaciones que este artículo impone o reconoce a las personas con discapacidad visual usuarias de perro guía son extensivos igualmente a los instructores o entrenadores de los centros de adiestramiento debidamente identificados, mientras realicen las funciones de entrenamiento de los perros guía para personas con discapacidad visual, según lo establecido en el artículo 8 de esta ley.</p> <p><b>Artículo 7. Derecho de la persona con discapacidad visual a llevar su perro guía en lugares públicos o privados de uso público.</b> Siempre se les permitirá a las personas con discapacidad visual usuarias de perro guía el acceso, y permanencia a lugares públicos o privados de uso público.</p> <p><b>Artículo 8. Derecho de los entrenadores e instructores de perros guía para personas con discapacidad visual.</b> Los instructores o entrenadores de los centros o instituciones de adiestramiento debidamente identificados, cuando realicen ejercicios de entrenamiento o de acoplamiento individual de perros guía para personas con discapacidad visual tendrán los mismos derechos y obligaciones que los establecidos para las personas usuarias de perro guía.</p> <p><b>Artículo 9. Importación e ingreso de perros guía.</b> La importación de perros guía y el ingreso de estos al país no generará pagos arancelarios ni de impuestos para la persona con discapacidad visual usuaria de perro guía. Los arneses u otros instrumentos necesarios para uso exclusivo de usuarios de perro guía están exentas del pago de derechos arancelarios.</p>	<p><b>Artículo 10. Día Nacional del Perro Guía para persona con discapacidad visual.</b> Se establece el día 24 de abril como el día nacional del perro guía, sumándonos al día internacional del perro guía para personas con discapacidad visual.</p> <p><b>Artículo 11. Vigencia.</b> La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p> <p>De los Congresistas,</p> <p style="text-align: center;"></p> <p><b>MARGARITA MARÍA RESTREPO ARANGO</b> Ponente</p>

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 047 DE 2021 CÁMARA**

*por medio del cual se modifica el artículo 347 de la Ley 599 de 2000.*

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**INTRODUCCIÓN**

El presente proyecto de ley se centra en la situación que está viviendo hoy en día todo el personal médico en nuestro país, a causa de la pandemia del COVID-19, en el entendido de que esta población ha sido víctima de amenazas por el hecho de no poder contener el virus, o peor aún, por estar tratando pacientes que lo padecen, razones por las cuales las demás personas consideran que son un foco de contagio en todos los entornos.

Es por lo anterior que, con esta iniciativa, se busca crear un agravante en la pena poniéndolos en igualdad de condiciones con personas que hacen parte de organizaciones sindicales y periodistas, ya que al ser profesiones que buscan dignificar la salud y proteger la vida de las personas, en distintos grados, poseen un nivel de riesgo, el cual se traslada del entorno laboral al personal, siendo estos los primeros responsables con lo que pueda ocurrir con sus pacientes.

**I. TRÁMITE LEGISLATIVO**

Durante la Legislatura 2020-2021, la iniciativa legislativa en cuestión fue radicada previamente ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes con el título “Por medio del cual se modifica el artículo 347 de la Ley 599 de 2000”, con el proyecto de Ley número 259 de 2020 Cámara a los veintitrés (23) días del mes de julio del año dos mil veinte (2020) y fue publicado en la Gaceta No. 698 de 2020 por autoría de la Honorable Representante María Margarita Restrepo.

El presente Proyecto de Ley tenía por objeto castigar con penas ejemplarizantes a todos los responsables del delito de amenaza contra profesionales de la salud por el cumplimiento de sus labores; y crear conciencia en los colombianos para que se solidaricen con los profesionales de la salud que exponen cada segundo su vida y la de sus familias para garantizar el bienestar general de la sociedad y mejorar la calidad de vida de cada una de las personas que acuden ante ellos por algún padecimiento.

Sin embargo, referente al trámite legislativo, no cumplió con la discusión y aprobación para primer debate en la Comisión Primera del Senado de la República, por lo cual el proyecto fue archivado conforme al artículo 190 de la Ley 5ta de 1992 y el artículo 162 de la Constitución Política de Colombia.

De conformidad con lo anterior, la iniciativa fue revisada por parte de los autores, consensuada con grupos de interés y modifica conforme a las consideraciones pertinentes. Por esta razón, se pone a consideración del Honorable Congreso de la República este proyecto de ley como nueva iniciativa legislativa, ajustado con las modificaciones pertinentes y con el apoyo de congresistas de distintos partidos.

**II. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY**

El Proyecto de Ley 047 de 2021 Cámara “Por medio del cual se modifica el artículo 347 de la Ley 599 de 2000” tiene por objeto penalizar de manera ejemplar a todos los responsables del delito de amenaza contra los profesionales de la salud por el cumplimiento de sus labores; y de conformidad, crear conciencia en la ciudadanía colombiana para que se solidaricen con el personal en salud que exponen constantemente su vida y la de sus familiares para garantizar el bienestar general de la sociedad y mejorar la calidad de vida de cada una de las personas que acuden ante ellos.

**III. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL**

De conformidad con la Constitución Política de Colombia en su artículo 22, la paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento; según la UNESCO, la paz es un concepto amplio y positivo que engloba el derecho a ser educado en y para la paz; el derecho a la seguridad humana y a vivir en un entorno seguro y sano<sup>1</sup>.

En el caso de las amenazas, el derecho a la paz de cada persona se ve violentado en el sentido de que la víctima vive un momento de zozobra e inseguridad que lo afecta en todos sus entornos. Pero esta conducta afecta otros bienes jurídicos protegidos, dependiendo cada caso en particular, y en el caso de los profesionales de la salud, debido a la naturaleza de su profesión, son más propensos a recibirlas, al igual que los periodistas o los trabajadores sindicalizados

**a) Constitución Política de Colombia.**

**PREÁMBULO:** El pueblo de Colombia, en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y

<sup>1</sup> Tomado de <http://www.unesco.org/archives/multimedia/document-2800>

comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona y promulga la siguiente:

**ARTÍCULO 1.** Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

**ARTÍCULO 11.** El derecho a la vida es inviolable. No habrá pena de muerte.

**ARTÍCULO 22.** La paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento.

**ARTÍCULO 25.** El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.

**ARTÍCULO 26.** Toda persona es libre de escoger profesión u oficio. La ley podrá exigir títulos de idoneidad. Las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones. Las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social.

**b) Legislación Colombiana**

**LEY ESTATUTARIA No. 1751 del 2015 “Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones”**

**ARTÍCULO 10. DERECHOS Y DEBERES DE LAS PERSONAS, RELACIONADOS CON LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE SALUD.**

[...]

Son deberes de las personas relacionados con el servicio de salud, los siguientes:

[...]

**d) Respetar al personal responsable de la prestación y administración de los servicios de salud.**

**Parágrafo 1º.** Los efectos del incumplimiento de estos deberes solo podrán ser determinados por el legislador. En ningún caso su incumplimiento podrá ser invocado

para impedir o restringir el acceso oportuno a servicios de salud requeridos. (Subrayado fuera del texto original).

**IV. CONSIDERACIONES GENERALES**

**a) Contexto Nacional.**

Es evidente que la llegada de la pandemia por el Covid-19 ha representado un reto para el País, donde el Gobierno ha tenido que volcar su atención a la ejecución de medidas que atiendan la situación de salud pública vigente y el sector hospitalario junto con su infraestructura se han visto en la obligación de reinventarse con el fin de proteger la vida de los Colombianos, pero quienes libran esta batalla directamente son los profesionales de la salud los cuales se han visto en la obligación de atender esta emergencia con recursos que resultan en muchos casos insuficientes. Estos profesionales cobran especial protagonismo dentro de este panorama pues sin su intervención la lucha contra este virus no estaría librándose.

Debe también tenerse en cuenta que el personal de salud ejerce su labor manteniendo una exposición importante al virus y arriesgando su salud junto con la de sus familias, existiendo muchos casos en donde estos han ingresado a las cifras alarmantes de fallecidos en Colombia víctimas del Covid-19.

En los primeros cinco meses del año 2020, según informe de la Policía Nacional, se presentaron un total de 12.692<sup>2</sup> denuncias por amenazas en todo el país, en las cuales se han visto inmersos 73 profesionales de la salud (47 médicos y 26 enfermeros)<sup>3</sup> a causa de su profesión. Esto, debido a la difícil situación que se vive en el mundo entero por la pandemia del COVID-19, y que en Colombia ya ha dejado un saldo de 4.639.466 contagiados y 116.307 muertes<sup>4</sup>.

Debido a lo anterior, se han presentado una serie de renuncias por parte de estos trabajadores, los cuales temen por sus vidas y las de sus familias; sin tener en cuenta el sinnúmero de casos de discriminación que están sufriendo por el solo hecho de atender a los pacientes del virus, por ejemplo, no ha sido pocos los casos registrados en los cuales, en unidades residenciales, vecinos gritan improperios al personal de la salud.

<sup>2</sup> Tomado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/amenazas-2020-0>

<sup>3</sup> Tomado de: <https://noticias.canal1.com.co/nacional/cuantos-medicos-han-sido-amenazados-durante-pandemia/>

<sup>4</sup> Tomado de: <https://covid19.minsalud.gov.co>

En ese sentido, debe abordarse la interrogante de si verdaderamente es posible garantizar una atención en salud completa y oportuna a quien lo requiera, no solo en el marco de la pandemia sino bajo la existencia de cualquier otro tipo de enfermedad, cuando no se les garantiza a los médicos, profesionales de enfermería y demás personal hospitalario una protección y garantía a su integridad brindándoles como mínimo un ambiente de seguridad en el ejercicio de su labor.

**b) Justificación del aumento de la pena.**

Si bien es cierto que el delito de amenaza ya está tipificado en la Ley, no podemos dejar a un lado que en el segundo inciso de la norma se establecen dos circunstancias de agravación cuando la conducta se presente en trabajadores miembros de asociaciones sindicales, periodistas y/o sus familiares, ya que, debido al riesgo de su profesión, tienden más a sufrir de este flagelo.

Ahora bien, la salud como derecho fundamental autónomo integra la obligación del Estado de asegurar la prestación eficiente y universal de un servicio público de salud que permita a todas las personas preservar, recuperar o mejorar su salud física y mental para garantizar el desarrollo pleno y digno del proyecto de vida de cada persona<sup>5</sup>.

Es ahí donde se fundamenta esta iniciativa, debido a que la función que desempeñan los trabajadores del sector salud también lleva consigo un riesgo de carácter social que recae directamente en sus manos por tener inmersa la responsabilidad de proteger el derecho fundamental a la salud de cada persona, garantía para llevar una vida digna y poder gozar de otros derechos fundamentales.

Todo procedimiento médico tiene riesgos. El problema actual es que se tiende a trasladar dicho riesgo al médico, sin una razón suficiente. Anteriormente el enfermo era consciente de su estado y asumía las consecuencias del tratamiento, sin inculpar al médico por el fracaso. Era una posición responsable que se basaba en el principio de la buena fe recíproca: el paciente era sincero con el médico y le descubría su cuerpo y alma; iba a él en busca de ayuda y confiaba en que el médico, a su vez, haría lo que estuviera a su alcance para obtener la recuperación de la salud. Si no se lograba, no había reclamo. Ambos sabían que se había intentado y hecho todo lo posible<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Sentencias: T-358 de 2003, M.P. Jaime Araujo Rentería; T-671 de 2009, M.P. Jorge Ignacio Pretelt y T-104 de 2010, M.P. Jorge Iván Palacio.

<sup>6</sup> Guzmán, F. 2011, El concepto de riesgo en medicina, Recuperado de: [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0121-52562011000200011](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-52562011000200011)

El Título XII de la Ley 599 de 2000, relativo a los delitos contra la seguridad pública, Capítulo I, regula entre otras disposiciones la conducta punible relacionada con las amenazas; referenciado en el artículo 347, modificado por el artículo 10 de la Ley 1908 de 2019.

La presente iniciativa pretende modificar el inciso 2 del Artículo 347 en cuestión, para incluir la expresión “*profesionales de la salud*” sobre el cual recaiga la amenaza o intimidación y sus familiares, de forma que se aumente la pena en una tercera parte para el agresor, semejante a lo establecido frente a hechos de amenaza o intimidación a miembros de una organización sindical y periodistas. El Proyecto de Ley se fundamenta en los hechos de violencia que miembros del personal de la salud han afrontado durante los últimos meses de emergencia sanitaria originada por la Covid-19, donde estos profesionales han sido sujetos de amenazas y agresiones por parte de ciudadanos que consideraron que podrían ser foco de contagio a causa de sus labores en la atención y mitigación de la pandemia.

La Ley Estatutaria 1751 de 2015 “*Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones*” establece en el parágrafo primero del artículo décimo, sobre lo deberes de las personas relacionados con el servicio de salud, que lo efectos de incumplimiento de estos deberes solo podrán ser determinados por el legislador. De conformidad, el tipo penal ya existe y lo que se pretende es agravar la pena en consideración con el sujeto afecto y dar un mensaje claro a la comunidad en torno a la protección que se debe brindar a los miembros del talento humano en salud que, de una manera equívoca han sido, tanto los profesionales como sus familias, víctimas de amenazas e intimidaciones por su condición laboral y su contacto directo con el virus<sup>7</sup>.

Es necesario la penalización de conductas, dado que los trabajadores en la salud salvan vidas y es primordial y deber del Estado velar por la seguridad y protección de los trabajadores. Es una realidad, como las cifras expuestas por los autores lo indican, el aumento de los incidentes de ataques contra los profesionales de la salud, sus familiares y demás miembros que día a día le han venido dando frente a la pandemia producida por la Covid-19. En consideración, el atenuante que propone la iniciativa va dirigido hacia una protección completa aplicada a la protección del derecho fundamental a la salud, siendo la penalización una garantía a las actuaciones médicas, a la protección del talento humano en salud y a la dignificación del derecho fundamental a escoger libremente profesión u oficio.

<sup>7</sup> Tomado de: Concepto sobre el PL 259/20C “por medio [de la] cual se modifica el artículo 347 de la Ley 599 de 2000”.

Por lo anterior, se estima conveniente un grado mayor de protección a este gremio que, por la naturaleza de su función, tiene una mayor presión social frente a otras profesiones, ya que en la mayoría de los casos que conocen está en juego la vida de las personas, y por la dificultad de estos, poseen una obligación de medios y no de resultado. Además, gracias a la Emergencia Sanitaria decretada por el Gobierno Nacional, este riesgo se intensifica por el gran número de personas que está falleciendo en los centros de salud por una enfermedad que hasta el momento no tiene tratamiento ni cura; y si a esta situación se le suma la falta de insumos médicos que presenta el sistema, el número de decesos tiende a aumentar cada día; siendo estos profesionales los primeros en ser condenados anticipadamente y por ende en recibir injustificadamente el rechazo social, aspecto que está desencadenando una serie de intimidaciones hacia ellos y su núcleo familiar.

**c) Fundamentos Jurídicos de la Competencia del Congreso para regular la materia.**

**• Legal:**

**Ley 3ra de 1992 “Por la cual se expiden normas sobre las comisiones del Congreso de Colombia y se dictan otras disposiciones”.**

“...**ARTÍCULO 2º.** Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia.

Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete (7) a saber:

**Comisión Primera.**

Compuesta por diecinueve (19) miembros en el Senado y treinta y cinco (35) en la Cámara de Representantes, conocerá de: reforma constitucional; leyes estatutarias; organización territorial; reglamentos de los organismos de control; normas generales sobre contratación administrativa; notariado y registro; estructura y organización de la administración nacional central; de los derechos, las garantías y los deberes; rama legislativa; estrategias y políticas para la paz; propiedad intelectual; variación de la residencia de los altos poderes nacionales; asuntos étnicos.” (Subrayado por fuera del texto).

**V. CONSIDERACIONES DEL PONENTE**

**a) Inclusión de “talento humano en salud”**

Por recomendación del Ministerio de Salud y Protección Social en concepto presentado el 21 de septiembre del 2020 ante la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes se decide hacer la modificación del agravante propuesto ampliando la definición del sujeto pasivo del mismo indicando que la protección se dirigirá a cualquier persona que su actividad se encuentre determinada dentro de la definición de “talento humano en salud”.

Al respecto, la Ley 1164 del 2007 “Por la cual se dictan disposiciones en materia del Talento Humano en Salud”, por la cual se dictan disposiciones de Talento Humano en Salud dispone lo siguiente:

**“ARTÍCULO 1º. Del Objeto. [...]**

Por Talento Humano en Salud se entiende todo el personal que interviene en la promoción, educación, información de la salud, prevención, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y paliación de la enfermedad de todos los habitantes del territorio nacional dentro de la estructura organizacional de la prestación de los servicios de salud.” (Subrayado fuera del texto original)

En ese sentido, la razón de esta inclusión nace de la necesidad de que los efectos de este proyecto de ley efectivamente cobijen a todo el personal que posiblemente sea víctima de este delito, incluyendo no solo a los profesionales de la salud sino también a aquellas ocupaciones de la salud que corresponden por ejemplo a los auxiliares de enfermería o a cualquier persona que dentro de sus funciones se encuentre la ejecución de alguno de los verbos mencionados en el acápite anterior.

El mensaje que se quiere llevar a la sociedad Colombiana con la inclusión de este agravante es claro y corresponde a la necesidad que se ha suscitado con la aparición de la Pandemia por el Covid-19 de brindar protección a los trabajadores de la salud para que estos se encuentren en total libertad de ejercer sus funciones sin que por esta razón se les estigmaticen o agrede, entendiendo que por el contrario merecen un trato digno y un reconocimiento nacional por la extenuante labor que realizan al prestar la atención correspondiente a sus pacientes y en muchos casos salvarles la vida dentro de una situación anómala que los pone también en riesgo a ellos.

De conformidad y teniendo en consideración las razones expuestas con anterioridad, en mi condición de ponente considero conveniente y oportuna la iniciativa, siempre y cuando se amplíe y modifique el sujeto pasivo de acuerdo con la redacción propuesta en el pliego de modificaciones. Al igual de corregir un error de forma presentando por nosotros los autores,

donde se manifiesta modificar un artículo del Código Penal [artículo 162 de la Ley 599 de 2000] totalmente ajeno al objeto de la iniciativa, hecho que requiere corrección para evitar posibles imprecisiones.

**CONFLICTO DE INTERÉS**

Dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019 por la cual se modifica parcialmente la Ley 5° de 1992, se hacen las siguientes consideraciones:

Se estima que existirá conflicto de interés, siempre y cuando se genere beneficios particulares, actuales y directos de los Congresistas, conforme a lo dispuesto en la Ley. De igual forma, es pertinente señalar lo que la Ley 5 de 1992 dispone sobre la materia en el artículo 286, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019:

*“Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.*

- a) **Beneficio particular:** aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.
- b) **Beneficio actual:** aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.
- c) **Beneficio directo:** aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.”

Sobre este asunto ha señalado el Consejo de Estado (2019):

*“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concorra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.*



**JUAN MANUEL DAZA IGUARÁN**

Representante a la Cámara  
Partido Centro Democrático

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 047 DE 2021 CÁMARA**

*“Por medio del cual se modifica el artículo 347 de la ley 599 de 2000”*

**El Congreso de Colombia**

**Decreta:**

**Artículo 1º.** Modifíquese el artículo 347 de la ley 599 de 2000 el cual quedará así:

**ARTICULO 347. AMENAZAS.** El que por cualquier medio atemorice o amenace a una persona, familia, comunidad o institución, con el propósito de causar alarma, zozobra o terror en la población o en un sector de ella, incurrirá por esta sola conducta, en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años y multa de trece punto treinta y tres (13.33) a ciento cincuenta (150) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Si la amenaza o intimidación recayere sobre un miembro de una organización sindical, periodista, **talento humano en salud** o sus familiares, en razón o con ocasión al cargo o función que desempeñe, la pena se aumentará en una tercera parte.

**Artículo 2º. Vigencia.** Esta norma entrará a regir desde el momento de su promulgación.

Del Honorables Representantes:

Se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente Proyecto de Ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la ley 5 de 1992 modificado por la ley 2003 de 2019, no exime del al Congresista de identificar causales adicionales.

**VI. PLIEGO DE MODIFICACIONES**

PROYECTO DE LEY 047 DE 2021 CÁMARA	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE CÁMARA
<p><b>Artículo 1º.</b> Modifíquese el artículo 462 de la ley 599 de 2000 el cual quedará así:</p> <p><b>ARTICULO 347. AMENAZAS.</b> El que por cualquier medio atemorice o amenace a una persona, familia, comunidad o institución, con el propósito de causar alarma, zozobra o terror en la población o en un sector de ella, incurrirá por esta sola conducta, en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años y multa de trece punto treinta y tres (13.33) a ciento cincuenta (150) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p> <p>Si la amenaza o intimidación recayere sobre un miembro de una organización sindical, periodista, <b>profesional de la salud</b> o sus familiares, en razón o con ocasión al cargo o función que desempeñe, la pena se aumentará en una tercera parte.</p>	<p><b>Artículo 1º.</b> Modifíquese el artículo 347 de la ley 599 de 2000 el cual quedará así:</p> <p><b>ARTICULO 347. AMENAZAS.</b> El que por cualquier medio atemorice o amenace a una persona, familia, comunidad o institución, con el propósito de causar alarma, zozobra o terror en la población o en un sector de ella, incurrirá por esta sola conducta, en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años y multa de trece punto treinta y tres (13.33) a ciento cincuenta (150) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p> <p>Si la amenaza o intimidación recayere sobre un miembro de una organización sindical, periodista, <b>talento humano en salud</b> o sus familiares, en razón o con ocasión al cargo o función que desempeñe, la pena se aumentará en una tercera parte.</p>

**VII. PROPOSICIÓN**

De conformidad con las anteriores consideraciones y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992, presentamos ponencia favorable y en consecuencia se solicita a los miembros de la Comisión Primera de la Honorable Cámara de Representantes, dar primer debate al Proyecto de Ley número 047 de 2021 Cámara *“Por medio del cual se modifica el artículo 347 de la ley 599 de 2000”*

Del Honorables Representantes:



**JUAN MANUEL DAZA IGUARÁN**

Representante a la Cámara  
Partido Centro Democrático

## INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 050 DE 2021 CÁMARA

*por medio de la cual se permite el divorcio y la cesación de efectos civiles del matrimonio religioso por la sola voluntad de cualquiera de los cónyuges y se dictan otras disposiciones.*

<p><b>INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY N° 050 DE 2021 Cámara “Por medio de la cual se permite el divorcio y la cesación de efectos civiles del matrimonio religioso por la sola voluntad de cualquiera de los cónyuges y se dictan otras disposiciones”</b></p> <p style="text-align: center;"><b>1. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS</b></p> <p>El proyecto de Ley 050 de 2021 Cámara, fue presentado por los HH.RR Katherine Miranda Peña, Juan Fernando Reyes Kuri, Mauricio Andrés Toro Orjuela, Jorge Enrique Benedetti Martelo, José Daniel López Jiménez, Julián Peinado Ramírez, Abel David Jaramillo Largo, Harry Giovanni González García, Modesto Enrique Aguilera Vides, Jorge Eliécer Tamayo Marulanda, Carlos Germán Navas Talero, Wilmer Leal Pérez, César Augusto Pachón Achury, Felipe Andrés Muñoz Delgado, Andrés David Calle Aguas, Inti Raúl Asprilla Reyes, Elizabeth Jay-Pang Díaz, Álvaro Henry Monedero Rivera, Jezmi Lizeth Barraza Arraut, Alejandro Carlos Chacón Camargo, Kelyn Johana González Duarte, César Augusto Lorduy Maldonado, Jaime Rodríguez Contreras, León Fredy Muñoz Lopera, Teresa De Jesús Enriquez Rosero, Carlos Adolfo Ardila Espinosa, Alejandro Alberto Vega Pérez, Luis Alberto Albán Urbano, Juan Carlos Lozada Vargas, Hernán Gustavo Estupiñán Calvache, Jairo Reinaldo Cala Suárez, Carlos Alberto Carreño Marín, David Ricardo Racero Mayorca, María José Pizarro Rodríguez, y los HH.SS Jorge Eduardo Londoño Ulloa, Juan Luis Castro Córdoba, Iván Marulanda Gómez, Iván Cepeda Castro, Pablo Catatumbo Torres Victoria, Wilson Arias Castillo, Alexander López Maya, Jesús Alberto Castilla Salazar el 20 de julio de 2021 ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes.</p> <p>La Secretaría de la Comisión Primera Constitucional comunicó el 17 de agosto que de acuerdo con el Acta 04 de Mesa Directiva de la Comisión se designó como único ponente al suscrito representante.</p> <p style="text-align: center;"><b>2. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY</b></p> <p>Este proyecto de Ley tiene por objeto incorporar a la legislación civil una causal que permita el divorcio y la cesación de efectos civiles del matrimonio religioso, sin culpabilidad, por la sola manifestación de la voluntad de cualquiera de los cónyuges. Para tal fin, modifica la normatividad vigente en esta materia. Parte de una concepción de respeto por la dignidad humana y en atención a los principios constitucionales de libertad, libre desarrollo de la personalidad y autonomía de la voluntad.</p> <p style="text-align: center;"><b>3. PROBLEMA QUE SE PRETENDE RESOLVER</b></p> <p>Las disposiciones normativas vigentes sobre el divorcio están en contravía de los mandatos constitucionales de dignidad humana y libre desarrollo de la personalidad toda vez que se basan en un concepto de culpabilidad y en unas causales taxativas para la terminación del vínculo jurídico matrimonial que no contemplan la manifestación unilateral de la voluntad de uno de los cónyuges como razón suficiente para la solicitud del divorcio.</p>	<p>Esto implica que el cónyuge que no está interesado en continuar con la vida marital y el juez que decida la solicitud de divorcio, deban justificarse bajo las causales contenidas en el artículo 154 del Código Civil:</p> <p style="text-align: center;"><i>“ARTICULO 154. &lt;CAUSALES DE DIVORCIO&gt;. &lt;Artículo modificado por el artículo 6 de la Ley 25 de 1992. El nuevo texto es el siguiente:&gt; Son causales de divorcio:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Las relaciones sexuales extramatrimoniales de uno de los cónyuges.</li> <li>2. El grave e injustificado incumplimiento por parte de alguno de los cónyuges de los deberes que la ley les impone como tales y como padres.</li> <li>3. Los ultrajes, el trato cruel y los maltratos de obra.</li> <li>4. La embriaguez habitual de uno de los cónyuges.</li> <li>5. El uso habitual de sustancias alucinógenas o estupefacientes, salvo prescripción médica.</li> <li>6. Toda enfermedad o anomalía grave e incurable, física o síquica, de uno de los cónyuges, que ponga en peligro la salud mental o física del otro cónyuge e imposibilite la comunidad matrimonial.</li> <li>7. Toda conducta de uno de los cónyuges tendientes a corromper o pervertir al otro, a un descendiente, o a personas que estén a su cuidado y convivan bajo el mismo techo.</li> <li>8. La separación de cuerpos, judicial o de hecho, que haya perdurado por más de dos años.</li> <li>9. El consentimiento de ambos cónyuges manifestado ante juez competente y reconocido por éste mediante sentencia.”</li> </ol> <p>Como dictan la jurisprudencia y la doctrina estas causales del divorcio pueden ser subjetivas u objetivas. Las causales subjetivas se relacionan con el incumplimiento de los deberes conyugales y por ello pueden ser invocadas solamente por el cónyuge inocente con el fin de obtener el divorcio a modo de censura; por estas razones el divorcio al que dan lugar estas causales se denomina “divorcio sanción”. Las causales objetivas se relacionan con la ruptura de los lazos afectivos que motivan el matrimonio, de allí se deriva el denominado “divorcio remedio”. (Sentencia C-985, 2010).</p> <p>Estas concepciones de culpa y sanción vulneran el ejercicio del libre desarrollo de la personalidad por cuanto este derecho, que se manifiesta en la solicitud de no continuar casado, <i>no puede hacerse depender de la demostración de la concurrencia de causa alguna, pues la causa determinante no es más que el fin de esa voluntad expresada en su solicitud</i> (España, 2005).</p> <p>Por otra parte, el proyecto de Ley atiende a una necesaria reinterpretación de la institución del matrimonio desde una perspectiva sociológica que va de la mano con la sociedad diversa y pluralista moderna. Por esa razón, es necesario que Colombia observe experiencias internacionales como las de Canadá, México, Argentina, Suecia, Nicaragua y Estados Unidos de Norteamérica y así actualice una normatividad vetusta que no atiende a la Constitución de 1991 ni a la nueva sociedad que de allí se originó.</p> <p style="text-align: center;"><b>4. CONTENIDO DEL PROYECTO</b></p>
<p>El presente proyecto busca reformar las siguientes disposiciones del Código Civil: artículo 154 que establece las causales de divorcio; 156 que establece la legitimación y oportunidad para presentar la demanda de divorcio y 160 que establece los efectos del divorcio y busca añadir un nuevo artículo 160A a la legislación civil.</p> <p>El primer artículo describe el objeto del proyecto de Ley que consiste en la creación de una nueva causal dentro del artículo 154, conservando la vigencia de las demás causales y el régimen de culpabilidad o divorcio sanción.</p> <p>El artículo segundo adiciona directamente al artículo 154 del Código Civil una décima causal que establece que la sola voluntad de cualquiera de los cónyuges es causa suficiente para demandar el divorcio.</p> <p>El artículo tercero modifica y adiciona el artículo 156 que establece la legitimación y oportunidad para presentar la demanda de divorcio, con el fin de establecer la legislación aplicable a la 10ª causal que se propone en el artículo 154.</p> <p>El artículo cuarto adiciona el artículo 160 del Código Civil sobre los efectos del divorcio, estableciendo disposiciones alrededor del mismo con la sola manifestación de la voluntad descrito en la causal décima. También, en este artículo se desarrolla el marco de la propuesta de divorcio como procedimiento que deben seguir los cónyuges y el Juez en caso de que el divorcio se justifique en la nueva causal de divorcio.</p> <p>El artículo quinto crea la figura de la compensación económica atendiendo a que el divorcio bajo la causal décima pueda generar un desequilibrio económico y a que el mismo no sea una fuente de enriquecimiento o empobrecimiento de un cónyuge a costa del otro.</p> <p>El artículo sexto contempla la vigencia y derogatorias.</p> <p style="text-align: center;"><b>5. EVOLUCIÓN DEL MARCO NORMATIVO</b></p> <p>El divorcio en Colombia estuvo prohibido desde su independencia hasta el 20 de junio de 1853 cuando se profirió la Ley Obando, la cual disponía que el matrimonio se disolvía por la muerte de uno de los cónyuges o por divorcio legalmente decidido. Con la Ley Obando, no solo se consagró el matrimonio civil como obligatorio, sino que por primera vez se estableció el divorcio vincular en Colombia. Esta ley determinaba como causales de divorcio el delito de uno de los cónyuges y el mutuo consentimiento. Se entendió por delito: (a) el adulterio de la mujer; (b) el amancebamiento del marido; (c) las graves y frecuentes injurias, los maltratos de obra, la sevicia de uno de los cónyuges hacia el otro, si con ello peligraba la vida de los consortes o se hace imposible la paz o el sosiego domésticos; (d) la ausencia de un cónyuge abandonado por el otro por más de tres años. (Beltrán y Puga Murai, 2020).</p> <p>Sin embargo, el 8 de abril de 1856 vuelve a prohibirse el divorcio. La Ley 20 de 1853 resultó ineficaz para la época y, dado que no tuvo la acogida esperada por el liberalismo, fue derogada por la Ley del 8 de abril de 1856, disponiendo entonces que el matrimonio solo podía disolverse por la muerte de los cónyuges y que todo pacto en contrario era nulo. (Beltrán y Puga Murai, 2020).</p>	<p>Incluso durante 1856 y 1873 casarse únicamente por lo civil era un delito. A pesar de la legislación vigente para la época, los que se casaban por matrimonio civil únicamente y no bajo el rito católico eran considerados en amancebamiento, delito calificado en el Código Penal Colombiano de 1837. Con la Constitución de 1886 se consolidan nuevamente las relaciones Iglesia y Estado, y se consagra la religión católica, apostólica y romana como religión nacional. Con el devenir de la nueva carta política, se adoptó el Código Civil de la Unión (Ley 57 de 1887) para toda la República. Esta legislación consagró el matrimonio civil como exclusivo, pero en su artículo 12 dispuso que serían válidos para todos los efectos civiles los matrimonios celebrados bajo el rito católico, aclarando en el artículo 19 que estos tendrán efectos retroactivos. (Beltrán y Puga Murai, 2020).</p> <p>En 1974, casi un siglo luego de la prohibición del divorcio, el ministro de Justicia Alberto Santofimio presentó proyecto de Ley 57 de 1974, sobre divorcio y separación de cuerpos, el cual disponía en su artículo primero que el matrimonio se disolvía por la muerte real o presunta de alguno de los cónyuges y por la sentencia que decretare el divorcio; y que el divorcio que reglamentaba esta ley no se aplicaba a los matrimonios celebrados conforme al derecho canónico. El proyecto se hundiría, así como Proyecto de Ley 18 de 1974. (Beltrán y Puga Murai, 2020).</p> <p>Fracasados todos los intentos anteriores de implementar la terminación del vínculo en la legislación colombiana, nuevamente en el mismo año 1975, el ministro de Justicia Samuel Hoyos presentó el proyecto de Ley 58 de 1975, por el cual se establecía el divorcio de matrimonio civil, se regulaba la separación de cuerpos y se dictaban otras disposiciones que finalmente sería aprobado. El artículo 29 de la Ley 1.ª de 1976 dispone que el divorcio solo se aplica a matrimonios civiles, mientras que, en relación con la separación de cuerpos o bienes, sus disposiciones se hacen extensivas al matrimonio católico. Divorcio para el matrimonio civil bajo 9 causales y separación de cuerpos de matrimonios civiles y católicos. (Beltrán y Puga Murai, 2020).</p> <p>La Constitución Política de 1991 autorizó la cesación de los efectos civiles del matrimonio. Finalmente, luego de más de un siglo de lucha por esta libertad, en desarrollo del artículo 42 constitucional, se profirió la Ley 25 de 1992, la cual en su artículo quinto dispone que los efectos civiles de todo matrimonio religioso cesarán por divorcio. Del contenido de la norma se concluye que una persona que contrajo matrimonio religioso (de aquellos que producen efectos civiles) puede obtener el divorcio o cese de esos efectos civiles de su matrimonio y volver a contraer matrimonio válido para el Estado, y es indiferente si su matrimonio religioso sigue vigente o no, en ese ámbito. Puede decirse que el divorcio, a pesar de estar consagrado en el Código Civil, en la práctica solo existe en Colombia desde la expedición de la Ley 25 del 17 de diciembre de 1992. Antes era un recurso al que podían acceder únicamente quienes se hubieran casado por lo civil, es decir, una pequeña minoría de colombianos. Gracias a esta ley, una pareja casada por la Iglesia puede divorciarse legalmente y contraer un nuevo matrimonio civil. Esto no implica que el vínculo sacramental se disuelva, pero sí termina el vínculo contractual y cesan los efectos civiles. Por lo tanto, la normatividad que se propone modificar es la siguiente:</p>

<p>“CÓDIGO CIVIL COLOMBIANO. Ley 84 de 1873. TITULO VI.</p> <p>DE LA DISOLUCION DEL MATRIMONIO <b>ARTICULO 152.</b> &lt;CAUSALES Y EFECTOS DE LA DISOLUCION&gt;. &lt;Artículo modificado por el artículo 5o. de la Ley 25 de 1992. El nuevo texto es el siguiente: El matrimonio civil se disuelve por la muerte real o presunta de uno de los cónyuges o por divorcio judicialmente decretado. Los efectos civiles de todo matrimonio religioso cesarán por divorcio decretado por el juez de familia o promiscuo de familia. En materia del vínculo de los matrimonios religiosos regirán los cánones y normas del correspondiente ordenamiento religioso.</p> <p>CAUSAS DEL DIVORCIO <b>ARTICULO 154.</b> &lt;CAUSALES DE DIVORCIO&gt;. &lt;Artículo modificado por el artículo 6 de la Ley 25 de 1992. El nuevo texto es el siguiente:&gt; Son causales de divorcio:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Las relaciones sexuales extramatrimoniales de uno de los cónyuges.</li> <li>2. El grave e injustificado incumplimiento por parte de alguno de los cónyuges de los deberes que la ley les impone como tales y como padres.</li> <li>3. Los ultrajes, el trato cruel y los maltratos de obra.</li> <li>4. La embriaguez habitual de uno de los cónyuges.</li> <li>5. El uso habitual de sustancias alucinógenas o estupefacientes, salvo prescripción médica.</li> <li>6. Toda enfermedad o anomalía grave e incurable, física o síquica, de uno de los cónyuges, que ponga en peligro la salud mental o física del otro cónyuge e imposibilite la comunidad matrimonial.</li> <li>7. Toda conducta de uno de los cónyuges tendientes a corromper o pervertir al otro, a un descendiente, o a personas que estén a su cuidado y convivan bajo el mismo techo.</li> <li>8. La separación de cuerpos, judicial o de hecho, que haya perdurado por más de dos años.</li> <li>9. El consentimiento de ambos cónyuges manifestado ante juez competente y reconocido por este mediante sentencia.</li> </ol> <p><b>ARTICULO 156.</b> &lt;LEGITIMACION Y OPORTUNIDAD PARA PRESENTAR LA DEMANDA&gt;. Artículo modificado por el artículo 10 de la Ley 25 de 1992. El nuevo texto es el siguiente: El divorcio sólo podrá ser demandado por el cónyuge que no haya dado lugar a los hechos que lo motivan y dentro del término de un año, contado desde cuando tuvo conocimiento de ellos respecto de las causales 1a. y 7a. o desde cuando se sucedieron, respecto a las causales 2a., 3a., 4a. y 5ª.”</p> <p><b>6. COMPENSACIÓN ECONÓMICA.</b></p> <p>Esta iniciativa legislativa incluye la figura de compensación económica, con fundamento en el principio de solidaridad familiar, que es de aceptación en otras legislaciones civiles y con ocasión a</p>	<p>algunas preocupaciones de los Honorables Representantes a la Cámara cuando se discutió este proyecto de ley en la legislatura pasada.</p> <p>Previendo que el divorcio pueda generar un desequilibrio económico y que el mismo no sea fuente de enriquecimiento o empobrecimiento de un cónyuge a costa del otro, se introduce un artículo nuevo en el Código Civil que permita que los cónyuges acuerden o que el juez establezca una compensación económica que pueda ser una renta por un tiempo determinado o cualquier otro modo de compensación que se pacte o que fije el juez.</p> <p>Nada impide que los cónyuges convengan su monto y forma de pago, pero como en este caso se trata de una protección legal con fundamento en la solidaridad familiar, ante la falta de acuerdo el juez puede determinar su procedencia y fijar su monto si corresponde, con observancia de por lo menos, los siguientes criterios: i) la dedicación que cada cónyuge brindó a la familia, a la crianza y a la educación de los hijos durante la vigencia del matrimonio; la edad y el estado de salud de los cónyuges y de los hijos; el estado patrimonial de cada uno de los cónyuges al inicio y a la finalización de la vida matrimonial; la capacitación laboral y la posibilidad de acceder a un empleo de la parte que solicita la compensación económica; y la colaboración prestada a las actividades mercantiles, industriales o profesionales del otro cónyuge.</p> <p>En el caso de esta compensación no importa cómo se llegó al divorcio, sino las condiciones objetivas que se derivan de él, y si estas configuran una situación en la que uno de los cónyuges se ve afectado en su condición con respecto del otro, se instituye esta herramienta de equilibrio.</p> <p><b>7. JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL</b></p> <p>La libre voluntad de los contrayentes es uno de los elementos esenciales del matrimonio que no solo debe regir para contraer el vínculo sino también para su disolución y, en términos de la Corte Constitucional “Obligar a una persona a permanecer casada aún en contra de su voluntad restringe de manera drástica sus derechos fundamentales al libre desarrollo de la personalidad, a la intimidad a la dignidad en su faceta de autodeterminación” (Sentencia C-985 de 2010, 2010).</p> <p>El matrimonio y sus instituciones accesorias desbordan el ámbito de lo estrictamente legal y deben analizarse en punto de sus verdaderas implicaciones sociológicas y humanas en perspectiva de su alcance constitucional, y no meramente como un contrato sometido al régimen sinalagmático de carácter prestacional y culposo con penas y sanciones que obviamente desconocen su naturaleza soportada en el ejercicio de derechos fundamentales. (Sentencia C-394 , 2017).</p> <p>Dentro del análisis que realiza el Magistrado de la Corte Constitucional Alberto Rojas Ríos sobre el problema jurídico presente, este observa que desde la expedición de la Constitución de 1991 “la Corte Constitucional ha interpretado el matrimonio y sus medidas accesorias, como instituciones que forman parte de una estructura cuya comprensión y alcance está irradiado por los principios y derechos fundamentales. En ese sentido, su aplicación no está confinada a un régimen legal y contractual basado en un culpable y un inocente, que es a todas luces contrario a un entendimiento constitucional, al cual la Corte no es ajena y que con mayor razón debió ser aplicado al estudio del proceso de constitucionalidad objeto de salvamento.” (Sentencia C-394 , 2017).</p>
<p>Al estar irradiado todo el proceso de divorcio por los principios constitucionales, se debe recordar el contenido de los derechos que aquí se presentan vulnerados. En la sentencia T-090 de 1996 en la que se establece que el derecho a la libertad está directamente relacionado con el derecho al libre desarrollo de la personalidad, en virtud de que la opción que el sujeto elija sobre su propia libertad se incorpora a la personalidad de este y hace que sea único e irrepetible. Adicionalmente, en la sentencia C-660 de 2000 en la cual se declara inexequible la expresión “salvo que el demandante las haya consentido, facilitado o perdonado” del artículo 154 del código civil, se indica que la Corte considera que la dignidad humana, el principio de libre desarrollo de la personalidad y la inalienabilidad de los derechos de la persona de los cónyuges “constituyen criterios de interpretación suficientes para afirmar que no se les puede obligar a mantener el vínculo matrimonial en contra de su voluntad e interés, por las mismas razones por las cuales resulta imposible coaccionarlos para que lo contraigan, aunadas con el imperativo constitucional de propender por la armonía familiar, necesariamente resquebrajada cuando un conflicto en la pareja conduce a uno de sus integrantes, o a ambos, a invocar su disolución.” (Sentencia C-660, 2000).</p> <p>La Corte Constitucional reconoce también la dignidad humana, afirmando que el Estado Colombiano se funda en el respeto de esta hacia el individuo. También afirma que se debe respetar en todo momento la autonomía y la identidad de la persona para que se respete la dignidad humana de esta. En este sentido, la jurisprudencia de la Corte Constitucional estableció que la dignidad humana puede presentarse, en primer lugar, a partir de su objeto concreto de protección y, en segundo lugar, a partir de su funcionalidad normativa.</p> <p>“Al tener como punto de vista el objeto de protección del enunciado normativo “dignidad humana”, la Sala ha identificado a lo largo de la jurisprudencia de la Corte, tres lineamientos claros y diferenciables: (i) La dignidad humana entendida como autonomía o como posibilidad de diseñar un plan vital y de determinarse según sus características (vivir como quiera). (ii) La dignidad humana entendida como ciertas condiciones materiales concretas de existencia (vivir bien). Y (iii) la dignidad humana entendida como intangibilidad de los bienes no patrimoniales, integridad física e integridad moral (vivir sin humillaciones). De otro lado al tener como punto de vista la funcionalidad, del enunciado normativo “dignidad humana”, la Sala ha identificado tres lineamientos: (i) la dignidad humana entendida como principio fundante del ordenamiento jurídico y por tanto del Estado, y en este sentido la dignidad como valor. (ii) La dignidad humana entendida como principio constitucional. Y (iii) la dignidad humana entendida como derecho fundamental autónomo.” (Sentencia T-881, 2002)</p> <p>Allí podemos ver que es fundamental para la dignidad humana del individuo tener autonomía para diseñar su propio plan de vida según las características que él quiera implementar a su vida y, además, como un derecho fundamental autónomo. También en la sentencia mencionada anteriormente, se hace de nuevo referencia a que la Corte ha considerado que la dignidad humana tiene fundamento en la libertad personal, la cual se ve materializada en la posibilidad que tiene el individuo de crear su propio destino. Siendo la dignidad humana un principio fundante del ordenamiento jurídico y del cual</p>	<p>derivan muchos derechos fundamentales de las personas, para la Sala es evidente que esta caracteriza al Estado colombiano como conjunto de instituciones jurídicas.</p> <p>Por lo cual, la determinación de celebrar un matrimonio, al igual que aquella de mantenerlo o darlo por terminado, modificando de esta forma su estado civil y pudiendo crear una nueva familia, son decisiones íntimas del individuo, directamente vinculadas con su proyecto de vida, y en tal sentido, manifestaciones del derecho fundamental al libre desarrollo de la personalidad. De tal manera que el legislador no puede imponer barreras desproporcionadas, encaminadas a evitar que uno de los cónyuges pueda dar por terminado unilateralmente el vínculo matrimonial, cuando quiera que desee iniciar un nuevo proyecto de vida, sólo o con otra pareja. (Sentencia C-394 , 2017)</p> <p>En conclusión, el respeto por la autonomía de la persona humana es una categoría fundante que da lugar a que el juez pueda decretar el divorcio por la sola voluntad de uno de los contrayentes y, en ese sentido, la ley no puede inmiscuirse en la decisión libre de un cónyuge de divorciarse unilateralmente bajo criterios obsoletos de incumplimiento o culpabilidad que son a todas luces inconstitucionales. Es inconcebible que en el siglo XXI la función jurisdiccional se estanque en la culpabilidad para la terminación del matrimonio, siendo que en la práctica el vínculo de todos modos finaliza, sin importar quien lo provoque. (Sentencia C-394 , 2017)</p> <p><b>8. DERECHO COMPARADO</b></p> <p>La experiencia internacional en el tema, basada en el reconocimiento del derecho al libre desarrollo de la personalidad y la separación de diversas doctrinas religiosas de las normas que rigen la vida civil, muestran una tendencia en la cual cualquiera de los cónyuges está facultado para solicitar la disolución del vínculo matrimonial de manera unilateral.</p> <p>Esto lo podemos evidenciar en España desde el 2005, en México en donde 15 de los 32 Estados Federados han eliminado las causales de divorcio de sus legislaciones, en Nicaragua desde la expedición de la Ley 38 de 1988 y ratificado por medio de la Ley 870 de 2014 por medio de la cual se expidió el Código de Familia de la República de Nicaragua, y en Argentina desde el 2014 con la expedición de la Ley 26.994 que creó el Código Civil y Comercial de la Nación derogando las causales que establecía el anterior Código Civil de la Nación.</p> <p>Para el caso de Argentina, con la expedición del nuevo Código Civil y Comercial de la Nación se eliminó toda idea de culpa presente en las características tradicionales de la figura del divorcio, bastando la voluntad de uno o de ambos cónyuges para que el juez concededor pueda decretarlo, con la comprobación de los requisitos formales estipulados por la ley y sin valoración alguna sobre los motivos de la disolución.</p> <p>El Código incluyó una distinción dentro del procedimiento contemplado para el divorcio: la sentencia de divorcio y el tratamiento de los efectos, de esta manera cualesquiera que sean las diferencias entre las partes sobre los efectos y demás aspectos surgidos como consecuencia del divorcio, el juez deberá decretar el divorcio una vez notificadas las partes de la petición, esta sea contestada si es un pedido unilateral o a partir de la presentación si es una solicitud conjunta.</p>

En Nicaragua el 28 de abril de 1988 la Asamblea Nacional de la República de Nicaragua reguló esta materia con la expedición de la Ley No. 38 para la disolución del matrimonio por voluntad de una de las partes. Esta ley establece un régimen en donde el matrimonio civil se disuelve por la muerte de uno de los cónyuges, mutuo consentimiento, por sentencia ejecutoriada que declare la nulidad del matrimonio o por la voluntad de uno de los cónyuges.

En el Estado de Nuevo León, México, El divorcio puede ser incausado o por mutuo consentimiento. Es incausado cuando cualquiera de los cónyuges lo solicita sin necesidad de señalar la razón que lo motiva.

Por último, en España se modificó el Código y la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de separación y divorcio, en donde se derogaron las disposiciones que regularon la materia durante casi un cuarto de siglo, las cuales exigían la demostración del cese efectivo de la convivencia conyugal, o de la violación grave o reiterada de los deberes conyugales. Como consecuencia basta con que uno de los cónyuges no desee la continuación del matrimonio para que pueda demandar el divorcio, sin que la otra parte pueda oponerse a la petición por motivos relacionados con la separación.

Desde 1971 Holanda instituyó el divorcio unilateral que puede ser solicitado por cualquier cónyuge sin necesidad de demostrar el rompimiento de los vínculos maritales o la prolongación de la separación física. Esta medida fue seguida por la mayoría de los ordenamientos jurídicos europeos. Así, Suecia aprobó el divorcio unilateral en 1974, Bélgica en 1975, Portugal en 1977, Austria en 1978, Grecia en 1983, Finlandia en 1988, Dinamarca en 1989, Islandia en 1993, Noruega en 1996, el Reino Unido en el año 2000 y Suiza en 2005. (ANDERS, 2004.)

País	Año	Ley	Objeto
Argentina	2014	Código Civil de la República Argentina (Argentina, 2014)	<p><b>Artículo 437. Divorcio. Legitimación</b> El divorcio se decreta judicialmente a petición de ambos o de uno solo de los cónyuges.</p> <p><b>Artículo 438. Requisitos y procedimiento del divorcio</b> Toda petición de divorcio debe ser acompañada de una propuesta que regule los efectos derivados de éste; la omisión de la propuesta impide dar trámite a la petición. Si el divorcio es petitionado por uno solo de los cónyuges, el otro puede ofrecer una propuesta reguladora distinta. Al momento de formular las propuestas, las partes deben acompañar los elementos en que se fundan; el juez puede ordenar, de oficio o a petición de las partes, que se incorporen otros que se estiman pertinentes. Las</p>

			la interposición de la demanda cuando se acredite la existencia de un riesgo para la vida, la integridad física, la libertad, la integridad moral o libertad e indemnidad sexual del cónyuge demandante o de los hijos de ambos o de cualquiera de los miembros del matrimonio. A la demanda se acompañará propuesta fundada de las medidas que hayan de regular los efectos derivados de la separación.»
--	--	--	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

**9. CONFLICTOS DE INTERÉS.**

Dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992, se hacen las siguientes consideraciones:

Se estima que de la discusión y aprobación del presente Proyecto de Ley no podría generarse un conflicto de interés en consideración al interés particular, actual y directo de los congresistas, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, por cuanto se tratan de disposiciones de carácter general que modifican una ley orgánica.

Sobre este asunto ha señalado el Consejo de Estado (2019):

“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.

De igual forma, es pertinente señalar lo que la Ley 5 de 1992 dispone sobre la materia en el artículo 286, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019:

“Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los

			propuestas deben ser evaluadas por el juez, debiendo convocar a los cónyuges a una audiencia. En ningún caso el desacuerdo en el convenio suspende el dictado de la sentencia de divorcio. Si existe desacuerdo sobre los efectos del divorcio, o si el convenio regulador perjudica de modo manifiesto los intereses de los integrantes del grupo familiar, las cuestiones pendientes deben ser resueltas por el juez de conformidad con el procedimiento previsto en la ley local.
Nicaragua	2014	CÓDIGO DE FAMILIA (Nicaragua, 2014)	<p><b>Art. 137 Disolución del matrimonio.</b> El matrimonio se disuelve:</p> <p>a) Por sentencia firme que declare la nulidad del matrimonio.</p> <p>b) Por mutuo consentimiento.</p> <p>c) Por voluntad de uno de los cónyuges.</p> <p>d) Por muerte de uno de los cónyuges.</p>
México-Estado de Nuevo León	2018	Código Civil para el Estado de Nuevo León (Estado de Nuevo León, 2014)	Artículo 267.- y por mutuo consentimiento, cuando se solicita de común acuerdo en forma judicial o administrativa en los términos de este Código, del Código de Procedimientos Civiles para el Estado y de la Ley del Registro Civil del Estado
España	2005	Ley 15 de 2005 (España, 2005)	<p>Artículo primero. Modificación del Código Civil en materia de separación y divorcio. El Código Civil se modifica en los siguientes términos:</p> <p>Dos. -El artículo 81 queda redactado de la siguiente forma: «Artículo 81. Se decretará judicialmente la separación, cualquiera que sea la forma de celebración del matrimonio: 1.º A petición de ambos cónyuges o de uno con el consentimiento del otro, una vez transcurridos tres meses desde la celebración del matrimonio. A la demanda se acompañará una propuesta de convenio regulador redactada conforme al artículo 90 de este Código. 2.º A petición de uno solo de los cónyuges, una vez transcurridos tres meses desde la celebración del matrimonio. No será preciso el transcurso de este plazo para</p>

ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.

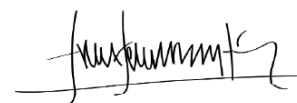
c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.”

Se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la ley 5 de 1992 modificado por la ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales.

**10. PROPOSICIÓN**

Con fundamento en las anteriores consideraciones, de manera respetuosa solicito a la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, dar primer debate y aprobar el proyecto de Ley No 050 de 2021 Cámara “Por medio de la cual se permite el divorcio y la cesación de efectos civiles del matrimonio religioso por la sola voluntad de cualquiera de los cónyuges y se dictan otras disposiciones” conforme al texto radicado.

De los honorables congresistas,



**JUAN FERNANDO REYES KURI**  
Representante a la Cámara por el Valle del Cauca  
Partido Liberal

**11. TEXTO PROPUESTO PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY NO. 050 DE 2021 CÁMARA "POR MEDIO DE LA CUAL SE PERMITE EL DIVORCIO Y LA CESACIÓN DE EFECTOS CIVILES DEL MATRIMONIO RELIGIOSO POR LA SOLA VOLUNTAD DE CUALQUIERA DE LOS CÓNYUGES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"**

**El Congreso de Colombia  
DECRETA**

**ARTÍCULO 1. OBJETO.** La presente ley tiene por objeto incorporar a la legislación civil una causal que permita el divorcio y la cesación de efectos civiles del matrimonio religioso, sin culpabilidad, por la sola manifestación de la voluntad de cualquiera de los cónyuges.

**ARTÍCULO 2.** Adiciónese un numeral nuevo al artículo 154 del Código Civil, como numeral 10, el cual quedará así:

*ARTICULO 154. CAUSALES DE DIVORCIO. Son causales de divorcio:  
(...)*

*10. La sola voluntad de cualquiera de los cónyuges a través de una propuesta de divorcio.*

**ARTÍCULO 3.** Modifíquese el artículo 156 del Código Civil, el cual quedará así:

*ARTÍCULO 156. LEGITIMACIÓN Y OPORTUNIDAD PARA PRESENTAR LA DEMANDA. Salvo en el caso de la causal 10°, el divorcio sólo podrá ser demandado por el cónyuge que no haya dado lugar a los hechos que lo motivan y dentro del término de un año, contado desde cuando tuvo conocimiento de ellos respecto de las causales 1a. y 7a. o desde cuando se sucedieron, respecto a las causales 2a., 3a., 4a. y 5°.*

*Respecto a la causal 10° cualquiera de los cónyuges podrá presentar la demanda de divorcio en cualquier momento, la cual deberá ser acompañada de una propuesta de divorcio de las medidas que hayan de regular los efectos derivados del mismo.*

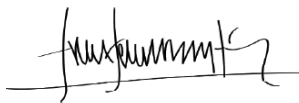
*Esta propuesta deberá contener por lo menos: disposiciones sobre el cumplimiento de las obligaciones alimentarias entre ellos, si es el caso, y sobre la liquidación de la sociedad conyugal; disposiciones sobre la eventual compensación económica entre ellos, si es el caso; si hubiere hijos, la propuesta también comprenderá la forma como contribuirán los padres a su crianza, educación y establecimiento, precisando la cuantía de la obligación alimentaria, conforme al artículo 24 del Código de la Infancia y la Adolescencia, indicando lugar y forma de su cumplimiento y demás aspectos que se estimen necesarios; custodia y cuidado personal de los menores y régimen de visitas y su periodicidad, primando siempre el interés superior de los niños, niñas y adolescentes.*

*e) la colaboración prestada a las actividades mercantiles, industriales o profesionales del otro cónyuge;*

**Parágrafo.** La compensación económica podrá solicitarse dentro del proceso de divorcio o hasta doce (12) meses después de ejecutoriada la sentencia de divorcio.

**ARTÍCULO 6. VIGENCIA Y DEROGATORIAS.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables congresistas,



**JUAN FERNANDO REYES KURI**  
Representante a la Cámara por el Valle del Cauca  
Partido Liberal

*El juez podrá exigirle al cónyuge solicitante la constitución de garantías reales o personales para el cumplimiento de lo contenido en su propuesta de divorcio.*

**ARTÍCULO 4.** Modifíquese el artículo 160 del Código Civil, el cual quedará así:

*ARTÍCULO 160. EFECTOS DEL DIVORCIO. Ejecutoriada la sentencia que decreta el divorcio, queda disuelto el vínculo en el matrimonio civil y cesan los efectos civiles del matrimonio religioso, así mismo, se disuelve la sociedad conyugal, pero subsisten los deberes y derechos de las partes respecto de los hijos comunes y, según el caso, los derechos y deberes alimentarios de los cónyuges entre sí.*

*Cuando el divorcio o cesación de efectos civiles del matrimonio religioso fuere solicitado bajo la causal 10°, el demandado sólo podrá oponerse al contenido de la propuesta de divorcio, proponiendo una distinta.*

*En este caso, el juez evaluará el contenido de ambas propuestas para verificar que se garanticen los derechos de las partes involucradas, de los hijos e hijas, procurando la obtención de un acuerdo.*

*A falta de acuerdo entre los cónyuges el juez determinará las medidas que hayan de regular los efectos derivados de la sentencia de divorcio, de acuerdo con el inciso primero de este artículo.*

**ARTÍCULO 5.** Adiciónese un artículo nuevo al Código Civil como artículo 160A, el cual quedará así:

*ARTÍCULO 160A. COMPENSACIÓN ECONÓMICA. El cónyuge que, con ocasión del divorcio, sufra un desequilibrio económico que implique un empeoramiento de su condición tendrá derecho a una compensación económica.*

*La compensación podrá consistir en una renta temporal y determinada, o en cualquier tipo de compensación acordada por las partes o fijada por el juez a petición de parte.*

*En este último caso el Juez calculará el monto y la procedencia de la compensación económica considerando, como mínimo, los siguientes criterios:*

- a) la dedicación que cada cónyuge brindó a la familia, a la crianza y a la educación de los hijos durante la vigencia del matrimonio;*
- b) la edad y el estado de salud de los cónyuges y de los hijos;*
- c) el estado patrimonial de cada uno de los cónyuges al inicio y a la finalización de la vida matrimonial;*
- d) la capacitación laboral y la posibilidad de acceder a un empleo de la parte que solicita la compensación económica;*

**12. REFERENCIAS**

ANDERS, S. R. (2004.). "The Cyclical Nature of Divorce in the Western Legal Tradition". *Loyola Law Review*, Vol. 50, 2004.

Argentina. (08 de 10 de 2014). Código Civil y Comercial de la Nación. *Ley 26.994*.

Beltrán y Puga Murai, A. L. (2020). *Movilización feminista y derecho de familia: la regulación del divorcio civil en Colombia (1930-1991)*. Obtenido de Consultado en: <http://hdl.handle.net/1992/41235>

España. (2005). *Ley 15 de 2005. Por la que se modifican el Código Civil y la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de separación y divorcio*.

Estado de Nuevo León. (2014). Código Civil. *Número 112*.

Nicaragua. (24 de junio de 2014). Código de Familia. *Ley N° 87*.

Sentencia C-394, C-394 de 2017 Salvamento de Voto Magistrado Alberto Rojas (Corte Constitucional 2017).

Sentencia C-660, C-660 de 2000 (Corte Constitucional 2000).

Sentencia C-985, D-8134 (Corte Constitucional 02 de diciembre de 2010).

Sentencia C-985 de 2010, C-985 (Corte Constitucional 2010).

Sentencia T-881, Sentencia T-881 de 2002 (Corte Constitucional 2002).

## CONTENIDO

Gaceta número 1097 - Viernes, 27 de agosto de 2021

### CÁMARA DE REPRESENTANTES

#### PONENCIAS

	<b>Págs.</b>
Informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de Acto legislativo número 084 de 2021 Cámara, por medio del cual se reforma la Constitución Política de Colombia en lo relativo a la remuneración de los miembros del Congreso de la República. ....	1
Informe de ponencia para primer debate en Cámara y texto propuesto del Proyecto de ley número 011 de 2021 Cámara, por medio del cual se adiciona el marco sancionatorio a la ley de discapacidad. ....	6
Informe de ponencia para primer debate en Cámara y texto propuesto del Proyecto de ley número 017 de 2021 Cámara, por medio del cual se establecen medidas que protejan el derecho a la intimidad de los consumidores financieros.....	8
Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 025 de 2021 Cámara, mediante la cual se crea el proceso monitorio penal como un mecanismo preferente para la atención y reparación integral a casos de violencia intrafamiliar.....	11
Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 046 de 2021 Cámara, por medio de la cual se regula el uso de perros guía para personas con discapacidad visual.....	15
Informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto del Proyecto de ley número 047 de 2021 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 347 de la Ley 599 de 2000.....	20
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 050 de 2021 Cámara, por medio de la cual se permite el divorcio y la cesación de efectos civiles del matrimonio religioso por la sola voluntad de cualquiera de los cónyuges y se dictan otras disposiciones.....	23