REPÚBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

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

AÑO XXVIII - Nº 1173 Bogotá, D. C., lunes, 2 de diciembre de 2019 EDICIÓN DE 48 PÁGINAS

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 186 DE 2019 SENADO

por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley 5ª de 1992, se crea la Comisión Legal de Lucha Antidrogas y la Cooperación Internacional, del Congreso de la República de Colombia y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 25 de noviembre 2019

Honorable Senador

FABIO RAÚL AMÍN SALEME

Vicepresidente Comisión Primera Constitucional Permanente

Ciudad

Respetado Presidente:

En cumplimiento de la designación que me hizo la Mesa Directiva de la Comisión Primera, rindo informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 186 de 2019 Senado, *por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley 5ª de 1992, se crea la Comisión Legal de Lucha Antidrogas y la Cooperación Internacional, del Congreso de la República de Colombia y se dictan otras disposiciones.*

1. ANTECEDENTES

La iniciativa en mención fue presentada al Congreso de la República el 10 de septiembre de 2019 por los Honorables Senadores John Milton Rodríguez González, Santiago Valencia González, Eduardo Emilio Pacheco Cuello, Juan Felipe Lemos Uribe, Juan Diego Gómez Jiménez, Horacio José Serpa Moncada, y los honorables Representantes Juan Manuel Daza Iguarán, Juan David Vélez Trujillo, y Christian José Moreno Villamizar.

El proyecto de ley fue publicado con su articulado y exposición de motivos en la ***Gaceta del Congreso*** número 882 de 2019.

Mediante la Proposición número 27 de 2019, se creó la Comisión Accidental de la Lucha Antidrogas y Cooperación Internacional, designando a los honorables Congresistas que se relacionan a continuación: John Milton Rodríguez González, Santiago Valencia González, Paloma Susana Valencia Laserna, Édgar Enrique Palacio Mizrahi, Eduardo Emilio Pacheco Cuello, Andrés Felipe García Zuccardi, Juan Diego Gómez Jiménez, Horacio José Serpa Moncada, Juan Manuel Daza Iguarán, Juan David Vélez Trujillo, Ángela Patricia Sánchez Leal, Christian José Moreno Villamizar, José Luis Pinedo Campo.

Mediante Resolución número 031 del 22 de agosto de 2019, la Mesa Directiva del Senado de la República, en ejercicio de facultades legales y reglamentarias y bajo los principios de eficiencia y eficacia de la función legislativa, en cumplimiento del artículo 66 de la Ley 5ª de 1992, ordenó a la "Creación Accidental de la Lucha Antidrogas y Cooperación Internacional".

Por tal razón, resulta fundamental dar el paso a una figura de carácter legal al interior del Congreso de la República, con la cual los esfuerzos desarrollados y los venideros, sean potenciados y llevados de una manera más formal, en correspondencia con la expectativa nacional, encarnada en una ciudadanía, que sin importar edad, sexo, ideología, ni condición social, desde distintas regiones del país, mantiene una expectativa por avances importantes por parte de sus Instituciones al respecto.

2. OBJETO

La presente ley tiene como objeto crear la Comisión Legal de Lucha Contra las Drogas y la Cooperación Internacional, con el fin de articular

las iniciativas legislativas y de control político a favor de la lucha contra el narcotráfico y fomentar estrategias de cooperación internacional sobre la materia, facilitar la retroalimentación y permitir un diálogo permanente desde diferentes enfoques, para cualificar y potenciar la materia al interior del Congreso, de acuerdo a las necesidades y realidades del país.

3. FUNDAMENTO NORMATIVO:

Según el Informe Mundial sobre las Drogas 2019 1, de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Unodc), la producción de cocaína alcanzó un nivel sin precedentes durante el proceso de transición en Colombia. Esta situación posicionó al país como el mayor productor de droga en el mundo; puesto que produjo aproximadamente el 70% de la cocaína mundial.

De acuerdo con el informe de la Unodc, en el año 2017 Colombia experimentó una expansión del 17% de la superficie dedicada al cultivo de arbusto de coca y un aumento del 31% de la producción de coca, lo cual obedeció principalmente al pronunciado aumento de las zonas productivas dedicadas al cultivo de arbusto de coca. Adicional a eso este documento también plantea que el Acuerdo de Paz firmado por el Gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) ha contribuido a reducir drásticamente la producción de cocaína en algunas zonas del centro del país, donde los campesinos de algunas zonas anteriormente controladas por las FARC han abandonado el cultivo. No obstante, en otras de las zonas anteriormente controladas por las FARC se fueron instalando grupos delictivos organizados que han retomado y ampliado el cultivo.

Siendo así, la siembra de coca y las nuevas bandas criminales han ayudado a que la producción en el país siga en ascenso, a pesar de que se ha venido trabajando con los campesinos luego del Acuerdo de Paz.

Igualmente, el pasado 24 de septiembre de 2018, en la Ciudad de Nueva York, el Presidente Iván Duque Márquez anunció que 130 países, entre ellos Colombia, firmaron una declaración en la que se comprometen a aunar esfuerzos para fortalecer la lucha global contra el problema de las drogas ilícitas.

"Es una lucha moral del mundo, pero lo más importante es que hoy, con ese liderazgo donde Estados Unidos jugó un papel definitivo, 130 países firmamos una declaración para no desfallecer en la lucha contra las drogas".

El Jefe de Estado explicó que esta lucha se enfoca en varios temas: la prevención, "entendida además como una función de la salud pública"; la promoción de buenos hábitos, y el desmantelamiento de las "redes de lavado de activos y las redes de narcotráfico".

También el desmantelamiento de los cultivos ilícitos y una transición hacia cultivos lícitos de manera sostenible y, finalmente, el esfuerzo de cooperación internacional.

"Cuatro elementos que hoy fueron suscritos por 130 países, y en ese marco se le reconoció a Colombia esa agenda integral, que es la agenda que nosotros estamos implementando desde el Gobierno".

La firma de la declaración se dio durante el evento 'Llamado global a la acción sobre el problema mundial de las drogas', liderado por el Presidente de Estados Unidos, Donald Trump, y realizado en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Así mismo, el Presidente Duque agradeció el "reconocimiento que nos hizo el Gobierno de Estados Unidos, el Presidente Trump, a los esfuerzos que estamos haciendo en la lucha contra las drogas".

Reiteró que ese reconocimiento es un "espaldarazo muy grande" a una agenda que lo que busca es enfrentar la presencia de las drogas ilícitas en el país.[1]

4. JUSTIFICACIÓN

El informe de Monitoreo de Territorios Afectados por Cultivos Ilícitos 2017 revela que las áreas netas con cultivos de coca en Colombia, calculada en 2016 a 2017, aumentó 17%, pasando de 146.000 hectáreas a 171.000 hectáreas. La región Pacífico es el área que tendría más hectáreas de cultivo ilícito. Mientras la Región Central el aumento más considerable en el país con 31%.

Los departamentos de Antioquia, Putumayo, Norte de Santander y Cauca tendrían el 64% del incremento. Nariño, con 7% de incremento, sigue siendo el departamento más afectado por los cultivos de coca a pesar de que no se registró un mayor ascenso.

Este informe no es más que una fotografía que revela una problemática mundial, en la cual Colombia ha tenido un papel protagónico, por lo que se hace necesario que el Congreso de la República cree una Comisión Legal, encargada en específico de tomar medidas legislativas y de control político permanentes para apoyar y reforzar la lucha de nuestro país con este fenómeno. Colombia necesita reducir el consumo de sustancias psicoactivas, acabar con la disponibilidad de drogas, desarticular organizaciones criminales, afectar las economías y rentas ilícitas, y crear condiciones para la transformación territorial y el tránsito a economías lícitas, tal y como se establece en la Política Integral para Enfrentar el Problema de las Drogas. Sin embargo, teniendo en cuenta el estado del panorama se hace imprescindible que el Congreso de la República pueda apoyar esta urgente medida.

[1] https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2018/180924-130-paises-entre-ellos-Colombia-se-unen-en-la-lucha-contra-las-drogas-ilicitas.aspx

Le apuestan a la búsqueda de la creación de una Comisión Legal, conformada por Congresistas, provenientes, tanto del Senado, como de la Cámara de Representantes, que, por afinidad con las temáticas, quieran hacer parte de la misma y quienes sesionarán conjuntamente y que lleven los proyectos de ley a las Comisiones Constitucionales correspondientes, según la temática de los mismos. Lo anterior, por medio de una adición a la Ley 5ª de 1992, que en su Título II, Capítulo I, reza:

"Artículo 34. Comisiones. En cada una de las Cámaras se organizarán Comisiones Constitucionales Permanentes encargadas de dar primer debate a los proyectos de ley o de acto legislativo relacionados con los asuntos de su competencia, según lo determine la ley. Así mismo, funcionarán Comisiones legales, Comisiones especiales y Comisiones accidentales".

En tal sentido, se busca que la Comisión Legal de Lucha Antidrogas y Cooperación Internacional, desarrolle las siguientes funciones:

- Generar espacios de retroalimentación y conocimiento sobre el contexto de la lucha contra el narcotráfico, así como las experiencias internas y externas que contribuyan al conocimiento de los integrantes y sus equipos sobre el tema.
- Fomentar espacios de socialización, debate, articulación, sinergia, con instituciones, sociedad civil, medios de comunicación, sobre las problemáticas que afectan el flagelo del narcotráfico, así como posibles abordajes de las mismas.
- Formular estrategias legislativas a favor de la vida y la integridad de los líderes sociales y miembros de diferentes comunidades, en zonas de producción de cultivos ilícitos.
- Apoyar la creación de proyectos de ley, relacionados con la materia.
- Promover la sintonía de las acciones del Estado con los tratados, convenios, protocolos y recomendaciones de organismos internacionales.
- Articular los métodos de control político, conducentes a la sustitución de cultivos ilícitos y la cooperación internacional sobre la materia.
- Promover la armonización de las diversas acciones del Estado, con la política internacional de lucha contra el narcotráfico.
- Participar activamente en el fortalecimiento de las redes y agrupaciones internacionales de parlamentarios, por la cooperación internacional de lucha contra la criminalidad organizada en el fenómeno del narcotráfico.
- Promover y celebrar audiencias públicas, foros, seminarios, simposios, encuentros, mesas de trabajo, conversatorios y demás estrategias de comunicación para desarrollar, informar y divulgar los temas relacionados con la lucha antidrogas ilícitas y la cooperación internacional.
- Presentar informes anuales a las Plenarias de las Cámaras y a la sociedad civil al término de cada legislatura, sobre el desarrollo de su misión institucional.
- Articular con la academia, las autoridades y la sociedad civil, hacer seguimiento de los niveles de cumplimiento de la legislación relacionada con la lucha antidrogas y la cooperación internacional.

5. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

El proyecto de ley contiene 13 artículos a saber:

Artículo 1°. ***Objeto***

Artículo 2°. Adiciona al artículo 55 de la Ley 5ª de 1992, la Comisión Legal de Lucha Antidrogas y Cooperación Internacional.

Artículo 3°. Adiciona a la Sección Segunda del Capítulo IV, del Título II de Ley 5ª de 1992 con un artículo nuevo que consagra el objeto de la Comisión Legal de Lucha Antidrogas y Cooperación Internacional.

Artículo 4°. Adiciona a la Sección Segunda del Capítulo IV, del Título II de la Ley 5ª de 1992 con un artículo nuevo del siguiente tenor. **Artículo 61 N. Composición.** Comisión Legal de Lucha contra las Drogas y Cooperación Internacional tendrá carácter interparlamentario, estará integrada por un número indeterminado (no menor a 25) de Congresistas, provenientes, tanto del Senado, de la República.

Artículo 5°. Adiciónese a la Sección Segunda del Capítulo IV, del Título II de la Ley 5ª de 1992 con un artículo nuevo del siguiente tenor. **Artículo 61 Ñ. Funciones de la Comisión.**

Artículo 6°. Adiciona a la Sección Segunda del Capítulo IV, del Título II de la Ley 5ª de 1992 un artículo nuevo del siguiente tenor. **Artículo 61 O. Sesiones**. La Comisión. La Comisión Legal de Lucha Antidrogas y Cooperación Internacional se reunirá por convocatoria de su Mesa Directiva, como mínimo una vez al mes.

Artículo 7°. Atribuciones de la Comisión.

Artículo 8°. Mesa Directiva.

Artículo 9°. Adiciónese el artículo 383 de la Ley 5ª de 1992, con el numeral 3.15., del siguiente tenor: 3.15 la Comisión Legal de la Lucha Antidrogas y Cooperación Internacional

1 Secretaria (o) Ejecutiva (o),

1 Coordinador (a) de la Comisión

Artículo 10. De los judicantes y practicantes.

Artículo 11. Funciones del (la) Coordinador(a) de la Comisión Legal de la Lucha Antidrogas y Cooperación Internacional.

Artículo 12. Funciones de Comisión Legal de la Lucha Antidrogas y Cooperación Internacional

Artículo 12. Vigencia.

6. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Texto originalmente presentado	Texto propuesto para Primer Debate en la Comisión Primera de
Artículo 1°. *Objeto*. La presente ley tiene por objeto crear la Comisión Legal de Lucha Contra las Drogas y la Cooperación Internacional, con el fin de articular las iniciativas legislativas y de control político a favor de la lucha contra el narcotráfico y fomentar estrategias de cooperación internacional sobre la materia, facilitar la retroalimentación y permitir un diálogo permanente desde diferentes enfoques, para cualificar y potenciar la materia tema al interior del Congreso, de acuerdo a las necesidades y realidades del país.	**Artículo 1°. *Objeto*.** La presente ley tiene por objeto crear la Comisión Legal de Lucha Contra las Drogas y la Cooperación Internacional, con el fin de articular las iniciativas legislativas y de control político a favor de la lucha contra el narcotráfico y fomentar estrategias de cooperación internacional sobre la materia, facilitar la retroalimentación y permitir un diálogo permanente desde diferentes enfoques, para cualificar y potenciar la materia ~~**tema**~~ al interior del Congreso, de acuerdo a las necesidades y realidades del país.
Artículo 2°. Adiciónese el artículo 55 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así: **Artículo 55. *Integración, denominación y funcionamiento.*** Además de las Comisiones Legales señaladas para cada una de las Cámaras con competencias diferentes a estas, corresponderá integrar aplicando el sistema del cociente electoral y para el periodo constitucional la Comisión de Derechos Humanos y Audiencias, la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista, la Comisión de Acreditación Documental, la Comisión para la Equidad de la Mujer, la Comisión Legal de Seguimiento a las Actividades de Inteligencia y Contrainteligencia, la Comisión Legal para la Protección de los Derechos de las Comunidades Negras o Población Afrocolombiana y la Comisión Legal de Lucha Antidrogas y Cooperación Internacional.	**Artículo 2°.** Adiciónese el artículo 55 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así: **Artículo 55. *Integración, denominación y funcionamiento.*** Además de las Comisiones Legales señaladas para cada una de las Cámaras con competencias diferentes a estas, corresponderá integrar aplicando el sistema del cociente electoral y para el periodo constitucional la Comisión de Derechos Humanos y Audiencias, la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista, la Comisión de Acreditación Documental, la Comisión para la Equidad de la Mujer, la Comisión Legal de Seguimiento a las Actividades de Inteligencia y Contrainteligencia, la Comisión Legal para la Protección de los Derechos de las Comunidades Negras o Población Afrocolombiana y la Comisión Legal de Lucha Antidrogas y Cooperación Internacional.
Artículo 3°. Adiciónese a la Sección Segunda del Capítulo IV, del Título II de Ley 5ª de 1992 con un artículo nuevo del siguiente tenor. **Artículo 61 M. *Objeto de la Comisión Legal de Lucha Antidrogas y Cooperación Internacional.*** Esta Comisión tiene por objeto fomentar y promover las acciones necesarias para superar el déficit legislativo en materia de Lucha Contra las Drogas y la Cooperación Internacional contra el flagelo del narcotráfico, facilitar la retroalimentación y permitir un diálogo permanente desde diferentes enfoques, para cualificar y potenciar la materia al interior del Congreso, de acuerdo a las necesidades y realidades del país.	**Artículo 3°.** Adiciónese a la Sección Segunda del Capítulo IV, del Título II de Ley 5ª de 1992 con un artículo nuevo del siguiente tenor. **Artículo 61 M. *Objeto de la Comisión Legal de Lucha Antidrogas y Cooperación Internacional.*** Esta Comisión tiene por objeto fomentar y promover las acciones necesarias para superar el déficit legislativo en materia de Lucha Contra las Drogas y la Cooperación Internacional contra el flagelo del narcotráfico, facilitar la retroalimentación y permitir un diálogo permanente desde diferentes enfoques, para cualificar y potenciar la materia al interior del Congreso, de acuerdo a las necesidades y realidades del país.
Artículo 4°. Adiciónese a la Sección Segunda del Capítulo IV, del Título II de la Ley 5ª de 1992 con un artículo nuevo del siguiente tenor. **Artículo 61 N. *Composición*.** Comisión Legal de lucha contra las drogas y cooperación internacional tendrá carácter interparlamentario, estará integrada por un número indeterminado (no menor a 25) de Congresistas, provenientes, tanto del Senado, de la República, como de la Cámara de Representantes, que por afinidad con las temáticas, quieran hacer parte de la misma y quienes sesionarán conjuntamente, previa convocatoria de la Mesa Directiva. **Parágrafo 1°**. Los miembros de esta Comisión deberán ser designados dentro de los 15 días siguientes al inicio de cada legislatura ordinaria. **Parágrafo 2°. Transitorio.** En el presente periodo legislativo, la aplicación de las determinaciones en materia de designaciones de directivas y cargos se cumplirá a partir de la promulgación, por el resto del periodo legislativo.	**Artículo 4°.** Adiciónese a la Sección Segunda del Capítulo IV, del Título II de la Ley 5ª de 1992 con un artículo nuevo del siguiente tenor. **Artículo 61 N. *Composición*.** La Comisión Legal de lucha contra las drogas y cooperación internacional tendrá carácter interparlamentario, estará conformada por diez (10) Senadores y quince (15) Representantes a la Cámara ~~integrada por un número indeterminado (no menor a 25) de Congresistas, provenientes, tanto del Senado, de la República, como de la Cámara de Representantes,~~ que por afinidad con las temáticas, quieran hacer parte de la misma y quienes sesionarán conjuntamente, previa convocatoria de la Mesa Directiva. **Parágrafo 1°**. Los miembros de esta Comisión deberán ser designados dentro de los 15 días siguientes al inicio de cada legislatura ordinaria. **Parágrafo 2°. Transitorio.** En el presente periodo legislativo, la aplicación de las determinaciones en materia de designaciones de directivas y cargos se cumplirá a partir de la promulgación, por el resto del periodo legislativo.
Artículo 5°. Adiciónese a la Sección Segunda del Capítulo IV, del Título II de la Ley 5ª de 1992 con un artículo nuevo del siguiente tenor. **Artículo 61 Ñ. *Funciones***. La Comisión Legal de lucha contra las drogas y cooperación internacional tendrá las siguientes funciones: 1. Generar espacios de retroalimentación y conocimiento sobre el contexto de la lucha contra el narcotráfico, así como las experiencias internas y externas que contribuyan al conocimiento de los integrantes y sus equipos sobre el tema.	**Artículo 5°.** Adiciónese a la Sección Segunda del Capítulo IV, del Título II de la Ley 5ª de 1992 con un artículo nuevo del siguiente tenor. **Artículo 61 Ñ. *Funciones***. La Comisión Legal de lucha contra las drogas y cooperación internacional tendrá las siguientes funciones: 1. Generar espacios de retroalimentación y conocimiento sobre el contexto de la lucha contra el narcotráfico, así como las experiencias internas y externas que contribuyan al conocimiento de los integrantes y sus equipos sobre el tema.

Texto originalmente presentado	Texto propuesto para Primer Debate en la Comisión Primera de
2. Fomentar espacios de socialización, debate, articulación, sinergia, con instituciones, sociedad civil, medios de comunicación, sobre las problemáticas que afectan el flagelo del narcotráfico, así como posibles abordajes de las mismas. 3. Formular estrategias legislativas a favor de la vida y la integridad de los líderes sociales y miembros de diferentes comunidades, en zonas de producción de cultivos ilícitos. 4. Apoyar la creación de proyectos de ley, relacionados con la materia. 5. Promover la sintonía de las acciones del Estado con los tratados, convenios, protocolos y recomendaciones de organismos internacionales. 6. Articular los métodos de control político, conducentes a la sustitución de cultivos ilícitos y la cooperación internacional sobre la materia. 7. Promover la armonización de las diversas acciones del Estado, con la política internacional de lucha contra el narcotráfico. 8. Participar activamente en el fortalecimiento de las redes y agrupaciones internacionales de parlamentarios, por la cooperación internacional de lucha contra la criminalidad organizada en el fenómeno del narcotráfico. 9. Promover y celebrar audiencias públicas, foros, seminarios, simposios, encuentros, mesas de trabajo, conversatorios y demás estrategias de comunicación para desarrollar, informar y divulgar los temas relacionados con la lucha contra las drogas ilícitas y la cooperación internacional. 10. Presentar informes anuales a las Plenarias de las Cámaras y a la sociedad civil al término de cada legislatura, sobre el desarrollo de su misión institucional. 11. Articular con la academia, las autoridades y la sociedad civil, hacer seguimiento de los niveles de cumplimiento de la legislación relacionada con la lucha antidrogas y la cooperación internacional. 12. Todas las demás determinadas por la ley.	2. Fomentar espacios de socialización, debate, articulación, sinergia, con instituciones, sociedad civil, medios de comunicación, sobre las problemáticas que afectan el flagelo del narcotráfico, así como posibles abordajes de las mismas. 3. Formular estrategias legislativas a favor de la vida y la integridad de los líderes sociales y miembros de diferentes comunidades, en zonas de producción de cultivos ilícitos. 4. Apoyar la creación de proyectos de ley, relacionados con la materia. 5. Promover la sintonía de las acciones del Estado con los tratados, convenios, protocolos y recomendaciones de organismos internacionales. 6. Articular los métodos de control político, conducentes a la sustitución de cultivos ilícitos y la cooperación internacional sobre la materia. 7. Promover la armonización de las diversas acciones del Estado, con la política internacional de lucha contra el narcotráfico. 8. Participar activamente en el fortalecimiento de las redes y agrupaciones internacionales de parlamentarios, por la cooperación internacional de lucha contra la criminalidad organizada en el fenómeno del narcotráfico. 9. Promover y celebrar audiencias públicas, foros, seminarios, simposios, encuentros, mesas de trabajo, conversatorios y demás estrategias de comunicación para desarrollar, informar y divulgar los temas relacionados con la lucha contra las drogas ilícitas y la cooperación internacional. 10. Presentar informes anuales a las Plenarias de las Cámaras y a la sociedad civil al término de cada legislatura, sobre el desarrollo de su misión institucional. 11. Articular con la academia, las autoridades y la sociedad civil, hacer seguimiento de los niveles de cumplimiento de la legislación relacionada con la lucha antidrogas y la cooperación internacional. 12. Todas las demás determinadas por la ley.
Artículo 6°. Adiciónese a la Sección Segunda del Capítulo IV, del Título II de la Ley 5ª de 1992 con un artículo nuevo del siguiente tenor. **Artículo 61 O.** ***Sesiones***. La Comisión Legal de Lucha Antidrogas y Cooperación Internacional se reunirá por convocatoria de su Mesa Directiva, como mínimo una vez al mes o cuando lo considere necesario. Las decisiones de la Comisión serán adoptadas por mayoría simple.	**Artículo 6°.** Adiciónese a la Sección Segunda del Capítulo IV, del Título II de la Ley 5ª de 1992 con un artículo nuevo del siguiente tenor. **Artículo 61 O.** ***Sesiones***. La Comisión Legal de Lucha Antidrogas y Cooperación Internacional se reunirá por convocatoria de su Mesa Directiva, como mínimo una vez al mes o cuando lo considere necesario. Las decisiones de la Comisión serán adoptadas por mayoría simple.
Artículo 7°. ***Atribuciones***. La Comisión Legal de Lucha Antidrogas y Cooperación Internacional tendrá las siguientes atribuciones: 1. Elegir la Mesa Directiva de la Comisión Legal de Lucha Antidrogas y Cooperación Internacional. 2. Dictar su propio reglamento para el desarrollo de su objeto institucional. 3. Verificar el cumplimiento de las leyes relacionadas con la de lucha contra las drogas y cooperación internacional, organismos descentralizados y demás instituciones públicas o privadas. 4. Hacer control y seguimiento a la implementación efectiva de las políticas públicas relacionadas con la de lucha antidrogas y cooperación internacional. 5. Proponer y velar para que en el proceso de discusión y aprobación del Plan Nacional de Desarrollo y del Presupuesto General de la Nación, se incluyan programas, proyectos y acciones que contribuyan en la lucha contra las drogas y cooperación internacional. 6. Evaluar y realizar el control político a los entes responsables respecto de los informes de rendición de cuentas que el Gobierno colombiano en materia de lucha antidrogas y cooperación internacional.	**Artículo 7°.** ***Atribuciones***. La Comisión Legal de Lucha Antidrogas y Cooperación Internacional tendrá las siguientes atribuciones: 1. Elegir la Mesa Directiva de la Comisión Legal de Lucha Antidrogas y Cooperación Internacional. 2. Dictar su propio reglamento para el desarrollo de su objeto institucional. 3. Verificar el cumplimiento de las leyes relacionadas con la de lucha contra las drogas y cooperación internacional, organismos descentralizados y demás instituciones públicas o privadas. 4. Hacer control y seguimiento a la implementación efectiva de las políticas públicas relacionadas con la de lucha antidrogas y cooperación internacional. 5. Proponer y velar para que en el proceso de discusión y aprobación del Plan Nacional de Desarrollo y del Presupuesto General de la Nación, se incluyan programas, proyectos y acciones que contribuyan en la lucha contra las drogas y cooperación internacional. 6. Evaluar y realizar el control político a los entes responsables respecto de los informes de rendición de cuentas que el Gobierno colombiano en materia de lucha antidrogas y cooperación internacional.

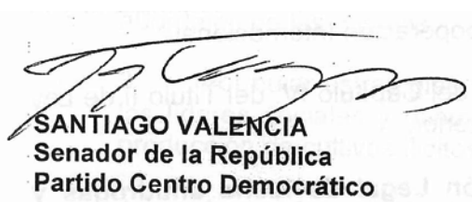
Texto originalmente presentado	Texto propuesto para Primer Debate en la Comisión Primera de
7. Conferir menciones honoríficas y reconocimientos a la labor desarrollada por organizaciones sociales y/o personalidades a favor de la lucha contra antidrogas y cooperación internacional. 8. Establecer alianzas estratégicas con organismos nacionales e internacionales, entidades de derecho público y/o privado y ONG a favor de la de lucha contra antidrogas y cooperación internacional.	7. Conferir menciones honoríficas y reconocimientos a la labor desarrollada por organizaciones sociales y/o personalidades a favor de la lucha contra antidrogas y cooperación internacional. 8. Establecer alianzas estratégicas con organismos nacionales e internacionales, entidades de derecho público y/o privado y ONG a favor de la de lucha contra antidrogas y cooperación internacional.
Artículo 8°. ***Mesa Directiva.*** La Mesa Directiva de la Comisión Legal de la Lucha Antidrogas y Cooperación Internacional estará conformada por una Presidencia y una Vicepresidencia elegidas por mayoría simple, al inicio de cada legislatura.	**Artículo 8°.** ***Mesa Directiva.*** La Mesa Directiva de la Comisión Legal de la Lucha Antidrogas y Cooperación Internacional estará conformada por una Presidencia y una Vicepresidencia elegidas por mayoría simple, al inicio de cada legislatura.
Artículo 9°. Adiciónese el artículo 383 de la Ley 5ª de 1992, con el numeral 3.15., del siguiente tenor: 3.15 la Comisión Legal de la Lucha Antidrogas y Cooperación Internacional 1 Secretaria (o) Ejecutiva (o), 1 Coordinador (a) de la Comisión.	**Artículo 9°.** Adiciónese el artículo 383 de la Ley 5ª de 1992, con el numeral 3.15., del siguiente tenor: 3.15 la Comisión Legal de la Lucha Antidrogas y Cooperación Internacional 1 Secretaria (o) Ejecutiva (o), 1 Coordinador (a) de la Comisión.
Artículo 10. ***De los judicantes y practicantes***. Comisión Legal de la Lucha Antidrogas y Cooperación Internacional podrá tener en su planta pasantes y judicantes, acogiendo las disposiciones y convenios que para tal efecto ha establecido el Congreso de la República con las distintas instituciones de educación superior.	**Artículo 10.** ***De los judicantes y practicantes***. Comisión Legal de la Lucha Antidrogas y Cooperación Internacional podrá tener en su planta pasantes y judicantes, acogiendo las disposiciones y convenios que para tal efecto ha establecido el Congreso de la República con las distintas instituciones de educación superior.
Artículo 11. Funciones del (la) Coordinador(a) de la Comisión Legal de la Lucha Antidrogas y Cooperación Internacional. 1. El Coordinador(a) de la c tendrá las siguientes funciones: 2. Realizar y coordinar la labor administrativa de la Comisión. 3. Contribuir en la ejecución de las funciones de la Comisión . 4. Elaborar el Orden del Día de cada sesión, en coordinación con la Mesa Directiva de la Comisión. 5. Mantener informados a las integrantes de la Comisión sobre el curso de los temas tratados en las sesiones, así como hacer seguimiento al desarrollo de los mismos. 6. Llamar a lista a las sesiones, verificar el quórum y ejercer como Secretario ad hoc en las sesiones de la Comisión. 7. Establecer un vínculo constante con la comunidad académica y organismos nacionales e internacionales para facilitar el análisis de los temas tratados por la Comisión. 8. Las demás que le sean asignadas, por las leyes y normas reglamentarias posteriores de acuerdo con la naturaleza de su cargo.	**Artículo 11.** Funciones del (la) Coordinador(a) de la Comisión Legal de la Lucha Antidrogas y Cooperación Internacional. ~~1.~~ El Coordinador(a) de la c<u>omisión</u> tendrá las siguientes funciones: 1. Realizar y coordinar la labor administrativa de la Comisión. 2. Contribuir en la ejecución de las funciones de la Comisión. 3. Elaborar el Orden del Día de cada sesión, en coordinación con la Mesa Directiva de la Comisión. 4. Mantener informados a las integrantes de la Comisión sobre el curso de los temas tratados en las sesiones, así como hacer seguimiento al desarrollo de los mismos. 5. Llamar a lista a las sesiones, verificar el quórum y ejercer como Secretario ad hoc en las sesiones de la Comisión. Establecer un vínculo constante con la comunidad académica y organismos nacionales e internacionales para facilitar el análisis de los temas tratados por la Comisión. 6. Las demás que le sean asignadas, por las leyes y normas reglamentarias posteriores de acuerdo con la naturaleza de su cargo.
Parágrafo. Con el fin de disminuir el impacto fiscal de la presente Comisión Legal: Para desempeñar el cargo de Coordinador de la Comisión Legal de la Lucha Antidrogas y Cooperación Internacional, se requiere acreditar título de profesional en derecho, ingeniería industrial, administrador de empresas, relaciones internacionales, ciencia política, ciencias sociales y/o carreras afines, posgrado en áreas relacionadas, un (1) año de experiencia profesional relacionada, que ya tenga vinculación laboral con el Congreso de la República y que pueda adicionar a su cargo las funciones aquí establecidas.	**Parágrafo.** Con el fin de disminuir el impacto fiscal de la presente Comisión Legal: Para desempeñar el cargo de Coordinador de la Comisión Legal de la Lucha Antidrogas y Cooperación Internacional, se requiere acreditar título de profesional en derecho, ingeniería industrial, administrador de empresas, relaciones internacionales, ciencia política, ciencias sociales y/o carreras afines, posgrado en áreas relacionadas, un (1) año de experiencia profesional relacionada, que ya tenga vinculación laboral con el Congreso de la República y que pueda adicionar a su cargo las funciones aquí establecidas.

Texto originalmente presentado	Texto propuesto para Primer Debate en la Comisión Primera de
Artículo 12. ***Funciones de Comisión Legal de la Lucha Antidrogas y Cooperación Internacional*** La Secretaria Ejecutiva de la Comisión Legal de la Lucha Antidrogas y Cooperación Internacional tendrá las siguientes funciones: 1. Dar información a las personas y entidades que lo soliciten. 2. Recibir, analizar y contestar la correspondencia de la Comisión y buscar datos que ayuden a su pronta y adecuada tramitación. 3. Atender al público en general, Senadores, Representantes, Representantes de organizaciones sociales y representantes académicos y demás servidores públicos. 4. Llevar la agenda diaria de compromisos de la Mesa Directiva de la Comisión y mantenerla informada de sus actividades y compromisos más importantes. 5. Llevar un archivo de las proposiciones, constancias y conceptos que sean radicados o aprobados en las plenarias o en las diversas comisiones, así como de las actividades, comunicados y toda la información que llegue y salga de la Comisión. 6. Grabar y transcribir las intervenciones de cada uno de los integrantes y de las demás personas que participen en las sesiones, contenidas en los equipos de grabación. 7. Remitir los documentos transcritos a la Coordinación de la Comisión o a la persona encargada, para la elaboración del proyecto de acta respectiva. 8. Ordenar el archivo en cuanto a cintas y transcripciones para darle mayor agilidad a la Comisión. 9. Organizar el Centro de Documentación de la Comisión sobre los temas que esta adopte como agenda en la respectiva legislatura. 10. Las demás que se le asignen acordes con la naturaleza de su cargo. **Parágrafo.** Para desempeñar el cargo de Secretaria Ejecutiva de la Comisión Legal de la Lucha Antidrogas y Cooperación Internacional, se debe acreditar título de bachiller comercial o técnico profesional, manejo de los programas de sistemas requeridos, un (1) año de experiencia y que ya tenga vinculación laboral con el Congreso de la República y que pueda adicionar a su cargo las funciones aquí establecidas.	**Artículo 12.** ***Funciones de <u>la Secretaria Ejecutiva de la</u> Comisión Legal de la Lucha Antidrogas y Cooperación Internacional*** La Secretaria Ejecutiva de la Comisión Legal de la Lucha Antidrogas y Cooperación Internacional tendrá las siguientes funciones: 1. Dar información a las personas y entidades que lo soliciten. 2. Recibir, analizar y contestar la correspondencia de la Comisión y buscar datos que ayuden a su pronta y adecuada tramitación. 3. Atender al público en general, Senadores, Representantes, Representantes de organizaciones sociales y representantes académicos y demás servidores públicos. 4. Llevar la agenda diaria de compromisos de la Mesa Directiva de la Comisión y mantenerla informada de sus actividades y compromisos más importantes. 5. Llevar un archivo de las proposiciones, constancias y conceptos que sean radicados o aprobados en las plenarias o en las diversas comisiones, así como de las actividades, comunicados y toda la información que llegue y salga de la Comisión. 6. Grabar y transcribir las intervenciones de cada uno de los integrantes y de las demás personas que participen en las sesiones, contenidas en los equipos de grabación. 7. Remitir los documentos transcritos a la Coordinación de la Comisión o a la persona encargada, para la elaboración del proyecto de acta respectiva. 8. Ordenar el archivo en cuanto a cintas y transcripciones para darle mayor agilidad a la Comisión. 9. Organizar el Centro de Documentación de la Comisión sobre los temas que esta adopte como agenda en la respectiva legislatura. 10. Las demás que se le asignen acordes con la naturaleza de su cargo. **Parágrafo.** Para desempeñar el cargo de Secretaria Ejecutiva de la Comisión Legal de la Lucha Antidrogas y Cooperación Internacional, se debe acreditar título de bachiller comercial o técnico profesional, manejo de los programas de sistemas requeridos, un (1) año de experiencia y que ya tenga vinculación laboral con el Congreso de la República y que pueda adicionar a su cargo las funciones aquí establecidas.
Artículo 12. ***Vigencia.*** La presente vigencia rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	**Artículo <u>13</u>.** ***Vigencia.*** La presente vigencia rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

7. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992, presento ponencia favorable y en consecuencia solicito a los miembros de la Comisión Primera del Senado, dar primer debate al Proyecto de ley número 186 de 2019 Senado, *por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley 5ª de 1992, se crea la Comisión Legal de Lucha Antidrogas y la Cooperación Internacional, del Congreso de la República de Colombia y se dictan otras disposiciones*, con el pliego de modificaciones a que se refiere la presente ponencia.

Cordialmente,



SANTIAGO VALENCIA
Senador de la República
Partido Centro Democrático

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 186 DE 2019 SENADO

por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley 5ª de 1992, se crea la Comisión Legal de Lucha Antidrogas y la Cooperación Internacional, del Congreso de la República de Colombia y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. ***Objeto.*** La presente ley tiene por objeto crear la Comisión Legal de Lucha Contra las Drogas y la Cooperación Internacional, con el fin de articular las iniciativas legislativas y de control político a favor de la lucha contra el narcotráfico y fomentar estrategias de cooperación internacional sobre la materia, facilitar la retroalimentación y permitir un diálogo permanente desde diferentes enfoques, para cualificar y potenciar la materia al interior del Congreso, de acuerdo a las necesidades y realidades del país.

Artículo 2°. Adiciónese el artículo 55 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

Artículo 55. ***Integración, denominación y funcionamiento.*** Además de las Comisiones Legales señaladas para cada una de las Cámaras con competencias diferentes a estas, corresponderá integrar aplicando el sistema del cociente electoral y para el periodo constitucional la Comisión de Derechos Humanos y Audiencias, la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista, la Comisión de Acreditación Documental, la Comisión para la Equidad de la Mujer, la Comisión Legal de Seguimiento a las Actividades de Inteligencia y Contrainteligencia, la Comisión Legal para la Protección de los Derechos de las Comunidades Negras o Población Afrocolombiana y la Comisión Legal de Lucha Antidrogas y Cooperación Internacional.

Artículo 3°. Adiciónese a la Sección Segunda del Capítulo IV, del Título II de Ley 5ª de 1992 con un artículo nuevo del siguiente tenor.

Artículo 61 M. ***Objeto de la Comisión Legal de Lucha Antidrogas y Cooperación Internacional.*** Esta Comisión tiene por objeto fomentar y promover las acciones necesarias para superar el déficit legislativo en materia de Lucha Contra las Drogas y la Cooperación Internacional contra el flagelo del narcotráfico, facilitar la retroalimentación y permitir un diálogo permanente desde diferentes enfoques, para cualificar y potenciar la materia al interior del Congreso, de acuerdo a las necesidades y realidades del país.

Artículo 4°. Adiciónese a la Sección Segunda del Capítulo IV, del Título II de la Ley 5ª de 1992 con un artículo nuevo del siguiente tenor.

Artículo 61 N. ***Composición.*** La Comisión Legal de lucha contra las drogas y cooperación internacional tendrá carácter interparlamentario, estará conformada por diez (10) Senadores y quince (15) Representantes a la Cámara, que por afinidad con las temáticas, quieran hacer parte de la misma y quienes sesionarán conjuntamente, previa convocatoria de la Mesa Directiva.

Parágrafo 1°. Los miembros de esta Comisión deberán ser designados dentro de los 15 días siguientes al inicio de cada legislatura ordinaria.

Parágrafo 2°. Transitorio. En el presente periodo legislativo, la aplicación de las determinaciones en materia de designaciones de directivas y cargos se cumplirá a partir de la promulgación, por el resto del periodo legislativo.

Artículo 5°. Adiciónese a la Sección Segunda del Capítulo IV, del Título II de la Ley 5ª de 1992 con un artículo nuevo del siguiente tenor.

Artículo 61 Ñ. ***Funciones.*** La Comisión Legal de lucha contra las drogas y cooperación internacional tendrá las siguientes funciones:

1. Generar espacios de retroalimentación y conocimiento sobre el contexto de la lucha contra el narcotráfico, así como las experiencias internas y externas que contribuyan al conocimiento de los integrantes y sus equipos sobre el tema.
2. Fomentar espacios de socialización, debate, articulación, sinergia, con instituciones, sociedad civil, medios de comunicación, sobre las problemáticas que afectan el flagelo del narcotráfico, así como posibles abordajes de las mismas.
3. Formular estrategias legislativas a favor de la vida y la integridad de los líderes sociales y miembros de diferentes comunidades, en zonas de producción de cultivos ilícitos.
4. Apoyar la creación de proyectos de ley, relacionados con la materia.
5. Promover la sintonía de las acciones del Estado con los tratados, convenios, protocolos y recomendaciones de organismos internacionales.
6. Articular los métodos de control político, conducentes a la sustitución de cultivos ilícitos y la cooperación internacional sobre la materia.
7. Promover la armonización de las diversas acciones del Estado, con la política internacional de lucha contra el narcotráfico.
8. Participar activamente en el fortalecimiento de las redes y agrupaciones internacionales de parlamentarios, por la cooperación internacional de lucha contra la criminalidad organizada en el fenómeno del narcotráfico.
9. Promover y celebrar audiencias públicas, foros, seminarios, simposios, encuentros, mesas de trabajo, conversatorios y demás estrategias de comunicación para desarrollar, informar y divulgar los temas relacionados con la lucha contra las drogas ilícitas y la cooperación internacional.
10. Presentar informes anuales a las Plenarias de las Cámaras y a la sociedad civil al término de cada legislatura, sobre el desarrollo de su misión institucional.
11. Articular con la academia, las autoridades y la sociedad civil, hacer seguimiento de los niveles de cumplimiento de la legislación relacionada con la lucha antidrogas y la cooperación internacional.
12. Todas las demás determinadas por la ley.

Artículo 6°. Adiciónese a la Sección Segunda del Capítulo IV, del Título II de la Ley 5ª de 1992 con un artículo nuevo del siguiente tenor.

Artículo 61 O. ***Sesiones.*** La Comisión Legal de Lucha Antidrogas y Cooperación Internacional se reunirá por convocatoria de su Mesa Directiva, como mínimo una vez al mes o cuando lo considere necesario. Las decisiones de la Comisión serán adoptadas por mayoría simple.

Artículo 7°. ***Atribuciones.*** La Comisión Legal de Lucha Antidrogas y Cooperación Internacional tendrá las siguientes atribuciones:

1. Elegir la Mesa Directiva de la Comisión Legal de Lucha Antidrogas y Cooperación Internacional.
2. Dictar su propio reglamento para el desarrollo de su objeto institucional.
3. Verificar el cumplimiento de las leyes relacionadas con la de lucha contra las drogas y cooperación internacional, organismos descentralizados y demás instituciones públicas o privadas.
4. Hacer control y seguimiento a la implementación efectiva de las políticas públicas relacionadas con la de lucha antidrogas y cooperación internacional.
5. Proponer y velar para que en el proceso de discusión y aprobación del Plan Nacional de Desarrollo y del Presupuesto General de la Nación, se incluyan programas, proyectos y acciones que contribuyan en la lucha contra las drogas y cooperación internacional.
6. Evaluar y realizar el control político a los entes responsables respecto de los informes de rendición de cuentas que el Gobierno colombiano en materia de lucha antidrogas y cooperación internacional.
7. Conferir menciones honoríficas y reconocimientos a la labor desarrollada por organizaciones sociales y/o personalidades a favor de la de lucha contra antidrogas y cooperación internacional.
8. Establecer alianzas estratégicas con organismos nacionales e internacionales, entidades de derecho público y/o privado y ONG a favor de la lucha contra antidrogas y cooperación internacional.

Artículo 8°. ***Mesa Directiva.*** La Mesa Directiva de la Comisión Legal de la Lucha Antidrogas y Cooperación Internacional estará conformada por una Presidencia y una Vicepresidencia elegidas por mayoría simple, al inicio de cada legislatura.

Artículo 9°. Adiciónese el artículo 383 de la Ley 5ª de 1992, con el numeral 3.15., del siguiente tenor:

3.15 la Comisión Legal de la Lucha Antidrogas y Cooperación Internacional

1 Secretaria (o) Ejecutiva (o),

1 Coordinador (a) de la Comisión.

Artículo 10. ***De los judicantes y practicantes.*** Comisión Legal de la Lucha Antidrogas y Cooperación Internacional podrá tener en su planta pasantes y judicantes, acogiendo las disposiciones y convenios que para tal efecto ha establecido el Congreso de la República con las distintas instituciones de educación superior.

Artículo 11. ***Funciones del (la) Coordinador(a) de la Comisión Legal de la Lucha Antidrogas y Cooperación Internacional.*** El Coordinador(a) de la comisión tendrá las siguientes funciones:

1. Realizar y coordinar la labor administrativa de la Comisión.
2. Contribuir en la ejecución de las funciones de la Comisión.
3. Elaborar el Orden del Día de cada sesión, en coordinación con la Mesa Directiva de la Comisión.
4. Mantener informados a las integrantes de la Comisión sobre el curso de los temas tratados en las sesiones, así como hacer seguimiento al desarrollo de los mismos.
5. Llamar a lista a las sesiones, verificar el quórum y ejercer como Secretario ad hoc en las sesiones de la Comisión.
6. Establecer un vínculo constante con la comunidad académica y organismos nacionales e internacionales para facilitar el análisis de los temas tratados por la Comisión.
7. Las demás que le sean asignadas, por las leyes y normas reglamentarias posteriores de acuerdo con la naturaleza de su cargo.

Parágrafo. Con el fin de disminuir el impacto fiscal de la presente Comisión Legal: Para desempeñar el cargo de Coordinador de la Comisión Legal de la Lucha Antidrogas y Cooperación Internacional, se requiere acreditar título de profesional en derecho, ingeniería industrial, administrador de empresas, relaciones internacionales, ciencia política, ciencias sociales y/o carreras afines, posgrado en áreas relacionadas, un (1) año de experiencia profesional relacionada, que ya tenga vinculación laboral con el Congreso de la República y que pueda adicionar a su cargo las funciones aquí establecidas.

Artículo 12. ***Funciones de la Secretaria Ejecutiva de la Comisión Legal de la Lucha Antidrogas y Cooperación Internacional***

La Secretaria Ejecutiva de la Comisión Legal de la Lucha Antidrogas y Cooperación Internacional tendrá las siguientes funciones:

1. Dar información a las personas y entidades que lo soliciten.
2. Recibir, analizar y contestar la correspondencia de la Comisión y buscar datos que ayuden a su pronta y adecuada tramitación.
3. Atender al público en general, Senadores, Representantes, Representantes de organizaciones sociales y representantes académicos y demás servidores públicos.
4. Llevar la agenda diaria de compromisos de la Mesa Directiva de la Comisión y mantenerla informada de sus actividades y compromisos más importantes.
5. Llevar un archivo de las proposiciones, constancias y conceptos que sean radicados o aprobados en las plenarias o en las diversas comisiones, así como de las actividades, comunicados y toda la información que llegue y salga de la Comisión.

6. Grabar y transcribir las intervenciones de cada uno de los integrantes y de las demás personas que participen en las sesiones, contenidas en los equipos de grabación.
7. Remitir los documentos transcritos a la Coordinación de la Comisión o a la persona encargada, para la elaboración del proyecto de acta respectiva.
8. Ordenar el archivo en cuanto a cintas y transcripciones para darle mayor agilidad a la Comisión.
9. Organizar el Centro de Documentación de la Comisión sobre los temas que esta adopte como agenda en la respectiva legislatura.
10. Las demás que se le asignen acordes con la naturaleza de su cargo.

Parágrafo. Para desempeñar el cargo de Secretaria Ejecutiva de la Comisión Legal de la Lucha Antidrogas y Cooperación Internacional, se debe acreditar título de bachiller comercial o técnico profesional, manejo de los programas de sistemas requeridos, un (1) año de experiencia y que ya tenga vinculación laboral con el Congreso de la República y que pueda adicionar a su cargo las funciones aquí establecidas.

Artículo 13. ***Vigencia.*** La presente vigencia rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

PROYECTO DE LEY NÚMERO 209 DE 2019 SENADO

por medio de la cual se modifica el artículo 116, el numeral 2 del artículo 140, se deroga el artículo 117 del Código Civil y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 19 de noviembre 2019

Honorable Senador

FABIO RAÚL AMÍN SALEME

Vicepresidente Comisión Primera Constitucional Permanente

Ciudad

Respetado Presidente:

En cumplimiento de la designación que me hizo la Mesa Directiva de la Comisión Primera, rindo informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 209 de 2019 Senado, *por medio de la cual se modifica el artículo 116, el numeral 2 del artículo 140, se deroga el artículo 117 del Código Civil y se dictan otras disposiciones.*

1. ANTECEDENTES

La iniciativa en mención fue presentada al Congreso de la República el día 24 de septiembre de 2019 por el honorable Senador Honorio Miguel Henríquez Pinedo.

No obstante tiene varios antecedentes de tránsito legislativo, tal como el Proyecto de ley número 103 de 2007 Senado, presentado por el entonces Senador Gabriel Ignacio Zapata Correa del Partido Conservador, iniciativa que pretendía la modificación de algunos artículos del Código Civil Colombiano, para prohibir el matrimonio entre menores de edad. Sin embargo, dicha iniciativa fue archivada en primer debate el 2 de abril de 2008.

Igualmente, el 20 de julio de 2015, los honorables Senadores, María del Rosario Guerra, Alfredo Ramos Maya, Daniel Cabrales, Thania Vega de Plazas, Ernesto Macías, Susana Correa, Fernando Araújo, Honorio Henríquez Pinedo, Álvaro Uribe Vélez, radicaron el Proyecto de ley número 06 de 2015 Senado, *por medio de la cual se modifican los artículos 116, 117 y el numeral 2 del artículo 140 del Código Civil*, con el objetivo de prohibir el matrimonio entre menores de 18 años de edad.

En ese entonces se designó una comisión accidental para su estudio que consideró: que para lograr un mayor impacto en la sociedad, debía diseñarse una estrategia de política pública que permita dar a conocer los efectos, causas y consecuencias de contraer matrimonio o uniones maritales de hecho con menores de 18 años. A pesar de lo anterior, el Proyecto de ley número 06 de 2015 Senado no tuvo primer debate y fue archivado por tránsito de legislatura el 20 de junio de 2016.

2. OBJETO

La presente ley tiene como objeto modificar el artículo 116, el numeral 2 del artículo 140 y derogar el artículo 117 del Código Civil, que regulan la capacidad y consentimiento para el matrimonio, eliminando del Código Civil la posibilidad de contraer matrimonio con persona menor de 18 años y se crea la política pública encaminada a sensibilizar y divulgar los efectos, causas y consecuencias de contraer matrimonio o uniones maritales de hecho con menores de 18 años.

3. FUNDAMENTO NORMATIVO:

La Constitución Política reconoce los derechos fundamentales de los niños en su artículo 44. Adicionalmente, advierte que los niños *"Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia".*

El Constituyente de 1991 decidió hacer expresa, para el caso de los menores, la regla general según la cual *"la enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Constitución y en los convenios internacionales vigentes, no debe entenderse como*

negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ellos".

A su vez, la Corte Constitucional en Sentencia C-507 de 2004, manifestó que *"vistos el origen histórico de la regla, el desarrollo legislativo de las normas sobre capacidad para contraer matrimonio y consideraciones doctrinarias al respecto, concluye la Corte que el numeral 2 del artículo 140 del Código Civil consagra una norma, proveniente del derecho romano, cuyo contenido (1) es diferencial respecto de hombres y mujeres; (2) establece una menor edad para la mujer, fijada de manera general atendiendo únicamente a la pubertad; (3) la diferencia no tiene como finalidad proteger a la mujer ni promover su libertad. Además, (4) la norma establece una causal de nulidad del matrimonio para los menores de las edades señaladas, lo cual significa que los mayores de dichas edades no están amparados por esta norma sino que se rigen por el artículo 117 del Código Civil ya juzgado por la Corte y otras normas sobre quién puede solicitar la nulidad, en qué momento y en qué condiciones".*

4. JUSTIFICACIÓN

De conformidad con nuestro ordenamiento jurídico:

- Es capaz para obligarse la persona mayor de 18 años.
- Capaces relativos los mayores de 14 años.
- Los menores adultos entre 14 y 18 años solo son capaces para contraer ciertas obligaciones, y serían nulos sus demás actos.

Los menores de edad no pueden ser vinculados libremente a la vida laboral, ni ejercer el derecho al sufragio, entonces carece de todo fundamento que se autorice a menores de edad para contraer matrimonio, cuando no pueden vincularse a la vida laboral, ejercer sus derechos como ciudadanos ni obligarse.

Según Unicef, el matrimonio infantil se define como un matrimonio formal o unión informal antes de los 18 años, y es una realidad para los niños que afecta de manera desproporcionada a las niñas, porque los padres optan por casar a sus hijas a edades tempranas por varios motivos, por ejemplo, las familias pobres consideran que las niñas son una carga económica y casarlas resulta una medida de supervivencia, otros piensan que el matrimonio a una edad temprana protege a la niña ante al peligro de sufrir agresiones sexuales, o le procura la protección de un tutor varón.

La discriminación por motivo de género puede ser también otro de los motivos subyacentes*: a las mujeres se les casa siendo aún niñas con el fin de asegurar la docilidad y obediencia en el hogar del esposo y maximizar su reproducción.*

El matrimonio precoz puede tener consecuencias muy perniciosas para las niñas, como por ejemplo:

- Abandono de la educación: una vez casadas, las niñas tienden a dejar la escuela.
- Según el Ministerio de Educación 181 menores entre 15 y 17 años son desertoras en sus estudios debido a sus obligaciones paternas.
- Problemas de salud: los embarazos prematuros aumentan la tasa de mortalidad infantil derivada de la maternidad.
- Las niñas adolescentes son también más vulnerables al contagio de enfermedades de transmisión sexual, como el VIH/SIDA.
- Malos tratos: Es habitual en los matrimonios precoces. Además, las jóvenes que se niegan a casarse o que eligen a un compañero para el matrimonio contra el deseo de sus progenitores, a menudo son castigadas o incluso asesinadas por sus familias. Es lo que se conoce como "asesinatos por honor".

CIFRAS DE NACIMIENTOS EN MUJERES MENORES DE EDAD

	2009		2010		2011		2012		2013		2014		2015		2016		2017		2018	
	10 -14 años	15-19 años	10 -14 años	15-19 años	10 -14 años	15-19 años	10 -14 años	15-19 años	10 -14 años	15-19 años	10 -14 años	15-19 años	10 -14 años	15-19 años	10 -14 años	15-19 años	10 -14 años	15-19 años	10 -14 años	15-19 años
Colombia	6.852	157.407	6.315	147.307	6.291	150.195	6.547	155.890	6.429	148.438	6.593	144.031	6.945	135.979	5.551	130.235	5.883	128.634	2.602	57.153
Total	164.259		153.622		156.486		162.437		154.867		150.624		142.924		135.786		134.517		59.755	

Fuente: Instituto Nacional de Salud

- Las pruebas indican que las niñas que se casan temprano abandonan a menudo la educación oficial y quedan embarazadas.
- Las muertes maternas relacionadas con el embarazo y el parto son un componente importante de la mortalidad de las niñas de 15 a 19 años en todo el mundo, lo que representa 70.000 muertes cada año (Unicef, Estado Mundial de la Infancia, 2009).
- Si una madre tiene menos de 18 años, el riesgo de que su bebé muera en el primer año de vida es de un 60% más que el de un bebé nacido de una madre mayor de 19 años (Unicef, Estado Mundial de la Infancia, 2009). Incluso, si el niño sobrevive, tiene más probabilidades de sufrir bajo peso al nacer, padecer de desnutrición, y tener un desarrollo físico y cognitivo tardío (Unicef, Estado Mundial de la Infancia, 2009).

CIFRAS DE MORTALIDAD MATERNA

	2010		2011		2012		2013		2014		2015		2016		2017		2018		2019	
	10 -14 años	15-19 años	10 -14 años	15-19 años	10 -14 años	15-19 años	10 -14 años	15-19 años	10 -14 años	15-19 años	10 -14 años	15-19 años	10 -14 años	15-19 años	10 -14 años	15-19 años	10 -14 años	15-19 años	10 -14 años	15-19 años
Colombia	8	40	6	45	3	30	5	35	4	32	1	28	1	27	1	22	1	20	1	12
Total	48		51		33		38		36		29		28		23		21		13	

Fuente: Instituto Nacional de Salud

- Las esposas menores de edad corren el riesgo de sufrir actos de violencia, de abuso y de explotación (Unicef, Estado Mundial de la Infancia, 2009).

- El matrimonio infantil a menudo trae consigo la separación de la familia y los amigos, y la falta de libertad para participar en actividades de la comunidad, lo que podría tener consecuencias importantes sobre la salud mental de las niñas y su bienestar físico.
- Cuando se produce el matrimonio infantil, funciona como una norma social. Casarse con niñas menores de 18 años de edad tiene sus raíces en la discriminación de género, y alienta el embarazo prematuro y sin espaciamiento; también fomenta la preferencia por la educación del varón.

LAS CIFRAS DE MATRIMONIO QUE INVOLUCREN CONTRAYENTE MENOR DE EDAD:

	2016		2017		2018		2019	
	10 -14 años	15-19 años	10 -14 años	15-19 años	10 -14 años	15-19 años	10 -14 años	15-19 años
Colombia	448		415		389		251	

Fuente: Superintendencia de Notariado y Registro (SNR).

- El derecho a elegir y aceptar libremente el matrimonio está reconocido en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, la cual admite que el consentimiento no puede ser "libre y completo" cuando una de las partes involucradas no es lo suficientemente madura como para tomar una decisión con conocimiento de causa sobre su pareja.
- La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de 1979, estipula que el compromiso matrimonial y el casamiento de un niño o niña no tendrán efectos jurídicos y que se deben tomar todas las medidas necesarias, incluidas las legislativas, para especificar una edad mínima de matrimonio. La edad recomendada por el Comité sobre la eliminación de discriminación contra la mujer es de 18 años.

5. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

El proyecto de ley, además de eliminar la posibilidad de contraer matrimonio con persona menor de 18 años y crea la política pública encaminada a sensibilizar y divulgar los efectos, causas y consecuencias de contraer matrimonio o uniones maritales de hecho con menores de 18 años.

La iniciativa consta de 6 artículos así:

6. ARTICULADO ORIGINAL DEL PROYECTO DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 209 DE 2019

por medio de la cual se modifica el artículo 116, el numeral 2 del artículo 140, se deroga el artículo 117 del Código Civil y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto*. La presente ley tiene como objeto modificar el artículo 116, el numeral 2 del artículo 140 y derogar el artículo 117 del Código Civil, que regulan la capacidad y consentimiento para el matrimonio, eliminando del Código Civil la posibilidad de contraer matrimonio con persona menor de 18 años y se crea la política pública encaminada a sensibilizar y divulgar los efectos, causas y consecuencias de contraer matrimonio o uniones maritales de hecho con menores de 18 años.

Artículo 2°. *Promoción, divulgación y sensibilización.* El Gobierno nacional, bajo la coordinación del Ministerio de Educación y en conjunto con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, se encargará de diseñar y ejecutar una política pública con el apoyo de los entes territoriales, encaminada a sensibilizar y divulgar las causas, efectos y consecuencias de contraer matrimonio o uniones maritales de hecho con menores de 18 años.

Parágrafo. El Ministerio de Educación elaborará un informe anual de rendición de cuentas sobre la ejecución de la política pública, el cual será remitido al Congreso de la República dentro de los primeros diez días del segundo periodo de cada legislatura.

Artículo 3°. El artículo 116 del Código Civil quedará así:

Artículo 116. *Capacidad para contraer matrimonio.* Tendrán capacidad para contraer matrimonio solo las personas mayores de 18 años.

Artículo 4°. Deróguese el artículo 117 del Código Civil.

Artículo 5º. Modifíquese el numeral 2 del artículo 140 del Código Civil sobre las causales de nulidad del matrimonio, el cual quedará así:

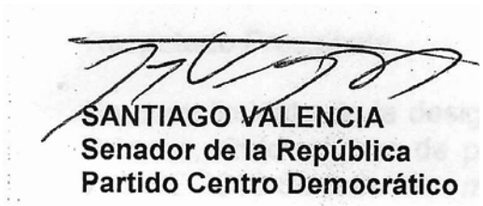
"2. Cuando se ha contraído por persona menor de 18 años".

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

7. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992, presento ponencia favorable y en consecuencia solicito a los miembros de la Comisión Primera del Senado, dar primer debate al Proyecto de ley número 209 de 2019 Senado, *por medio de la cual se modifica el artículo 116, el numeral 2 del artículo 140, se deroga el artículo 117 del Código Civil y se dictan otras disposiciones*, con el texto originalmente presentado.

Cordialmente,



INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN SENADO DEL PROYECTO DE LEY 233 DE 2019 SENADO, 043 DE 2018 CÁMARA

por medio de la cual se crea un incentivo tributario para aquellos pequeños y medianos establecimientos de alojamiento y hospedaje, que se certifiquen en calidad turística y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 2 de diciembre de 2019

Señor

RAFAEL OYOLA ORDOSGOITIA

Secretario General

Comisión Tercera, Constitucional Permanente

Honorable Senado de la República

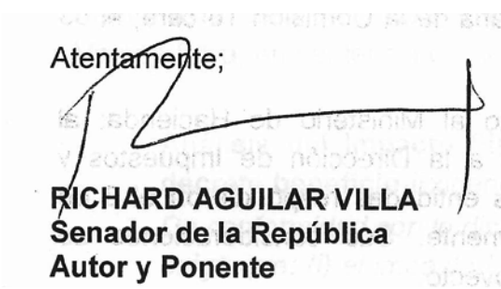
Ciudad

Referencia: Informe de Ponencia para primer debate en Senado del Proyecto de ley número 233 de 2019, Senado; número 043 de 2018 Cámara, *por medio de la cual se crea un incentivo tributario para aquellos pequeños y medianos establecimientos de alojamiento y hospedaje, que se certifiquen en calidad turística y se dictan otras disposiciones.*

Cordial saludo.

En cumplimiento del encargo hecho por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente del honorable Senado de la República, mediante comunicación recibida el 18 de noviembre de 2019, y con fundamento en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992 me permito rendir ponencia para primer debate ante esta Comisión del Proyecto de ley número 233 de 2019 Senado número 043 de 2018 Cámara; el cual tiene por objeto crear un incentivo tributario para ser aplicado a los pequeños y medianos establecimientos que prestan el servicio de alojamiento y hospedaje, y que para dar cumplimiento a su labor obtengan el certificado de Calidad Turística, otorgado por el Organismo Nacional de Acreditación (ONAC).

Atentamente;



INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN SENADO DEL PROYECTO DE LEY 233 DE 2019, SENADO, 043 DE 2018 CÁMARA

por medio de la cual se crea un incentivo tributario para aquellos pequeños y medianos establecimientos de alojamiento y hospedaje, que se certifiquen en calidad turística y se dictan otras disposiciones.

TRÁMITE DEL PROYECTO

Origen: Congresual

Autores: S. Richard Aguilar Villa S. Ana María Castañeda

ANTECEDENTES

Esta iniciativa la radiqué en compañía de la Senadora Ana María Castañeda, el 25 de julio de 2018, ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes.

Para primer debate fueron designados como ponentes los Representantes: John Jairo Roldán Avendaño, Yamil Hernando Arana Padauí y José Gabriel Amar Sepúlveda, a quienes se les notificó el 21 de agosto de 2018. Ellos radicaron ponencia para primer debate, la cual fue publicada en la ***Gaceta del Congreso*** número 899 de 2018, siendo aprobada en sesión ordinaria de la Comisión Tercera, el 3 abril de 2019.

Los ponentes de Cámara solicitaron concepto al Ministerio de Hacienda; al Ministerio de Comercio, Industria y Trismo; y a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). Estas dos últimas entidades respondieron el 3 de septiembre y el 22 de octubre, respectivamente. Sus consideraciones se integraron a la exposición de motivos de este proyecto.

La ponencia para segundo debate se publicó en la ***Gaceta del Congreso*** número 570, de 2019, y el proyecto fue aprobado, con modificaciones, en la sesión plenaria del 30 de septiembre, de 2019, según consta en el Acta de la Sesión Plenaria Ordinaria número 088 de ese 30 de septiembre, posterior al anuncio hecho en la sesión del 23 de septiembre de 2019, correspondiente al Acta número 087.

Con el fin de que el citado proyecto de ley siga su curso legal y reglamentario, y dándole cumplimiento a lo establecido en el artículo 183, de la Ley 5ª de 1992, el 18 de noviembre de la presente anualidad, el Secretario de la Comisión Tercera, Constitucional Permanente me notificó, mediante oficio, mi designación como único coordinador ponente de esta iniciativa, razón por la cual hoy presento la ponencia para primer debate ante esta célula legislativa.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

1. Marco Constitucional y Jurisprudencial

Esta iniciativa legislativa se encuentra dentro del marco de lo preceptuado por la Carta Política, en los artículos 150, 154 y 334, los cuales prevén las excepciones a la prohibición constitucional de que no habrá rentas de destinación específica; normas constitucionales que hacen referencia a las competencias que posee el Congreso de la República para interpretar, reformar y derogar las leyes; a la facultad que tienen los miembros de ambas Cámaras legislativas para presentar proyectos de ley y/o de actos legislativos; así como lo concerniente a la dirección de la economía por parte del Estado.

Frente al análisis del impacto fiscal de las normas, el Magistrado Luis Ernesto Vargas Silva, en Sentencia C-286 de 2009, resaltó:

Análisis del Impacto Fiscal en proyecto de ley que ordene gasto o decrete beneficio-Exigencia.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, se exige que: (i) el impacto fiscal de los proyectos de ley que ordenen gasto u otorguen beneficios tributarios deberá hacerse explícito en todo momento y ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo; (ii) para cumplir esos propósitos, tanto en la exposición de motivos del proyecto como en las ponencias de trámite respectivas, deberán incluirse expresamente los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dichos costos, y (iii) el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el trámite legislativo, debe rendir un concepto sobre la consistencia de los mencionados costos fiscales y la fuente de ingreso adicional, de conformidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y aquel deberá publicarse en la ***Gaceta del Congreso****.*

Ha señalado la Corte que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por razón de sus funciones y de los recursos humanos y materiales que tiene a su disposición, es el principal responsable del cumplimiento de tal requisito, y el incumplimiento por parte de esa entidad no puede determinar la falta de validez del proceso legislativo o de la ley correspondiente.

Esta Corporación se ha pronunciado reiteradamente en relación con la constitucionalidad de normas que autorizan la realización de ciertos gastos y ha sostenido que dichas autorizaciones no vulneran la distribución de competencias entre el Legislador y el Gobierno, señalando que salvo las restricciones constitucionales expresas, el Congreso puede aprobar leyes que comporten gasto público, y que al Gobierno le corresponde decidir si incluye o no en el respectivo proyecto de presupuesto esos gastos, razón por la cual lo que no puede hacer el Congreso al decretar un gasto, es ordenar de manera imperativa al Gobierno la realización de traslados presupuestales para el cubrimiento de los respectivos recursos.[1] *(Negrilla fuera de texto).*

Por otro lado, de la Sentencia proferida por el Magistrado, Manuel José Cepeda Espinosa, podemos destacar:

"(...) *La Corte considera que los primeros tres incisos del artículo 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa. Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda. Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo,* ***le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda*** *(...)". (Negrilla fuera de texto).*[2]

Por su parte, el inciso 2°, del artículo 154, de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 142, numeral 14, de la Ley 5ª de 1992, establece:

Artículo 154*. Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.*

No obstante, solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a), b) y e), del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales ***y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.*** *(Negrilla fuera de texto).*

Las Cámaras podrán introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Gobierno.

Los proyectos de ley relativos a los tributos iniciarán su trámite en la Cámara de Representantes y los que se refieran a relaciones internacionales, en el Senado.

Si bien es cierto que este proyecto de ley por su contenido sería solo de iniciativa del Gobierno nacional, en los términos de la Constitución Política de Colombia y la Ley 5ª de 1992, la Corte

[1] Sentencia C-286/2009. Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.

[2] Sentencia C-502/2007. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa.

Constitucional ha manifestado, respecto del artículo 154, lo siguiente:

Sentencia C-177/07

"2. La iniciativa legislativa reservada en las materias señaladas por el inciso segundo del artículo 154 constitucional.

Tal como se sostuvo en la Sentencia C-840 de 2003, "la iniciativa legislativa es la facultad atribuida a diferentes actores políticos y sociales para que concurran a la presentación de proyectos de ley ante el Congreso de la República con el fin de que este les imparta el trámite constitucional y reglamentario correspondiente".

De conformidad con la Carta Política el Gobierno nacional cuenta con iniciativa legislativa en todas las materias y exclusiva en las materias que aparecen relacionadas en el segundo inciso del artículo 154 constitucional, es decir, para las leyes que aprueben el Plan Nacional de Desarrollo e inversiones públicas; las que determinan la estructura de la administración nacional y crean, suprimen o fusionan ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional; las que reglamenten la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales; las que crean o autorizan la constitución de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta; las que concedan autorizaciones al gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales; las que establezcan rentas nacionales y fijen los gastos de la administración; las que organicen el crédito público; las que regulen el comercio exterior y el régimen de cambios internacionales; las que fijen el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública; las relacionadas con el Banco de la República y con las funciones que compete desempeñar a su Junta Directiva; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales y comerciales y, finalmente, las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.

La jurisprudencia constitucional se ha ocupado en numerosas oportunidades de la iniciativa gubernamental reservada en las materias señaladas en el artículo 154 constitucional y ha establecido criterios al respecto.

Así, en primer lugar ha señalado que la iniciativa legislativa gubernamental no debe manifestarse imprescindiblemente en la presentación inicial de los proyectos ante el Congreso de la República por parte de los ministros en los asuntos enunciados en el artículo 154 de la Carta, sino que también puede ser expresada mediante el consentimiento o aquiescencia que el Ejecutivo imparte a los proyectos que, en relación con esas mismas materias, se estén tramitando en el órgano legislativo aun cuando no hayan sido presentados por el Ejecutivo. Sobre este extremo ha sostenido esta Corporación:

"...la iniciativa legislativa gubernamental no se circunscribe al acto de la mera presentación del proyecto de ley como en principio pareciera indicarlo el artículo 154 Superior. En realidad, teniendo en cuenta el fundamento de su consagración constitucional, cual es el de evitar que se legisle sin el conocimiento y consentimiento del Ejecutivo sobre materias que comprometen aspectos propios de su competencia, dicha atribución debe entenderse como aquella función pública que busca impulsar el proceso de formación de las leyes, no solo a partir de su iniciación sino también en instancias posteriores del trámite parlamentario. Entonces, podría sostenerse, sin lugar a equívocos, que la intervención y coadyuvancia del Gobierno nacional durante la discusión, trámite y aprobación de un proyecto de ley de iniciativa reservada, constituye una manifestación tácita de la voluntad legislativa gubernamental y, desde esa perspectiva, tal proceder se entiende inscrito en la exigencia consagrada en el inciso 2° del artículo 154 de la Constitución Política. A este respecto, y entendido como un desarrollo del mandato previsto en la norma antes citada, el parágrafo único del artículo 142 de la Ley 5ª de 1992, por la cual se expide el reglamento del Congreso, es claro en señalar que: "el Gobierno nacional podrá coadyuvar cualquier proyecto de su iniciativa que curse en el Congreso cuando la circunstancia lo justifique", y que 'La coadyuvancia podrá efectuarse antes de la aprobación en las plenarias'.".

Por lo tanto, con base en una interpretación flexible de las disposiciones constitucionales que fijan el marco de las funciones del Congreso, se ha sostenido que el consentimiento dado por el Gobierno a un proyecto de ley de iniciativa reservada y la participación activa de este en el proceso formativo de la ley, subsanan la vulneración de la iniciativa legislativa reservada en las materias señaladas en el artículo 154 superior. Dicho consentimiento se expresa en esos casos mediante la figura que jurisprudencialmente se ha denominado "aval del Gobierno".

La Corte ha fijado las condiciones para entender otorgado dicho "aval". Por ejemplo, ha afirmado que dicho consentimiento debe encontrarse probado dentro del trámite legislativo, aunque también ha sostenido que no existen fórmulas sacramentales para manifestarlo. Incluso, en determinadas circunstancias, se ha aceptado que, ante la ausencia de prueba escrita del aval dado por el Gobierno a una determinada disposición durante el trámite legislativo, se tome en cuenta la mención que al respecto se haya hecho en las ponencias respectivas. Por ejemplo, se ha entendido que se ha otorgado el aval cuando en el expediente legislativo consta la presencia del Ministro en la sesión correspondiente y por la ausencia en dicho trámite de elementos que contradigan el otorgamiento de dicho aval.

También ha sostenido la Corte en que el aval solo pueden otorgarlo los ministros o por quien haga sus veces, pero no cualquiera de ellos sino solo de aquel cuyas funciones tengan alguna relación temática o conexión con el proyecto de ley. Además, ha dicho que es necesario que la coadyuvancia se manifieste oportunamente, es decir, antes de su aprobación en las plenarias, y que sea presentada por el Ministro ante la cámara donde se esté tramitando el proyecto de ley.

Ahora bien, respecto de la iniciativa legislativa reservada al Gobierno en virtud del inciso segundo del artículo 154 constitucional, es preciso distinguir entre al menos cuatro posibles situaciones: (i) que un proyecto de ley que haga referencia a dichas materias sea presentado por el Ministro o por quien haga sus veces ante el Congreso, caso en el cual se daría estricto cumplimiento a lo previsto en el mencionado precepto, (ii) que un proyecto de ley referido en su totalidad a asuntos sujetos a la reserva en materia de iniciativa legislativa haya sido presentado por un congresista o por cualquiera de los actores sociales o políticos constitucionalmente facultados para ello, distinto al Gobierno; (iii) que, a un proyecto de ley, el cual originalmente no versa sobre las materias sujetas a iniciativa reservada y que por lo tanto no ha sido presentado por el Gobierno, durante el trámite legislativo se le incluyen preceptos sobre materias contempladas en el inciso segundo del artículo 154 constitucional y, finalmente, (iv) que, a un proyecto con iniciativa reservada, presentado por el Gobierno, en el curso del debate legislativo se le incluyan modificaciones que tengan origen en propuestas presentadas por congresistas.

Mientras el primer evento, al menos desde la perspectiva del artículo 154 constitucional, no generaría controversia, las restantes situaciones suscitarían dudas sobre si el proyecto de ley incurrió en un vicio de forma que acarrearía su declaratoria de inexequibilidad. La jurisprudencia constitucional se ha ocupado de las distintas hipótesis planteadas y ha sostenido que mientras en los eventos segundo y tercero se requiere el aval del Gobierno, el cual debe ser otorgado de conformidad con lo señalado anteriormente; en la cuarta situación, es decir, cuando en un proyecto que trata de una materia de iniciativa reservada, presentado originalmente por el Gobierno ante el Congreso, se introducen modificaciones que tengan origen en las propuestas de los congresistas, el aval no siempre es indispensable. En efecto, en esta última situación se ha distinguido entre aquellas modificaciones que alteran sustancialmente la iniciativa gubernamental, caso en el cual deben contar con el aval del Gobierno, de las adiciones, supresiones o modificaciones que no tienen tal alcance, las cuales no requieren aval.

Por último, ha señalado la Corte que las disposiciones que sean aprobadas por el Congreso de la República sin haber contado con la iniciativa del Gobierno o el aval del Gobierno en las materias enunciados por el inciso segundo del artículo 154 superior, se encuentran viciadas de inconstitucionalidad y pueden, en consecuencia, ser retiradas del ordenamiento jurídico por la Corte Constitucional bien mediante la acción de inexequibilidad ejercida dentro del año siguiente a la publicación del acto –ya que se trata de un vicio de forma–, o bien que al ejercer el control previo de constitucionalidad por virtud de las Objeciones Presidenciales se llegue a determinar el incumplimiento de la exigencia contenida en el artículo 154 Superior".

2. Marco Legal

En armonía con la Constitución Política de Colombia, el presente proyecto de ley no solo se encuentra dentro del marco constitucional, sino también acorde a las demás normas que regulan la materia, como la que se transcribe a continuación:

El artículo 7°, de la Ley 819 de 2003, "*por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones*", establece:

"Artículo 7°. *Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.*

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la ***Gaceta del Congreso****.*

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces.

Los primeros tres incisos de la anterior disposición deben ser entendidos como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa y como una carga que le incumbe, inicialmente, al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley, con la información y las herramientas que tiene a su alcance. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa.

En cuanto al tema turístico, el artículo 69, de la Ley 300, de 1996, "*por la cual se expide la Ley General de Turismo y se dictan otras disposiciones"*, dispone:

Artículo 69. Del fomento de la calidad en el sector turismo. El Ministerio de Desarrollo fomentará el mejoramiento de la calidad de los servicios turísticos prestados a la comunidad.

Para los efectos anteriores, el Ministerio de Desarrollo Económico promoverá la creación de Unidades Sectoriales con cada uno de los subsectores turísticos. Estas unidades formarán parte del Sistema Nacional de Normalización, Certificación y Metrología. La creación de las Unidades Sectoriales se regirá por lo establecido en el Decreto 2269 de 1993 y en las normas que lo modifiquen o adicionen.

De igual forma, la Ley 1558, de 2012, "*por la cual se modifica la Ley 300 de 1996 -Ley General de Turismo, la Ley 1101 de 2006 y se dictan otras disposiciones*", en su artículo 1º establece:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto el fomento, el desarrollo, la promoción, la competitividad del sector y la regulación de la actividad turística, a través de los mecanismos necesarios para la creación, conservación, protección y aprovechamiento de los recursos y atractivos turísticos nacionales, resguardando el desarrollo sostenible y sustentable y la optimización de la calidad, estableciendo los mecanismos de participación y concertación de los sectores público y privado en la actividad.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Objeto del proyecto

La iniciativa sometida a estudio cuenta con nueve (9) artículos, a través de los cuales se busca crear un incentivo tributario para los pequeños y medianos prestadores de servicios turísticos, clasificados como establecimientos de alojamiento y hospedaje, que obtengan el Certificado de Calidad Turística, otorgado por una entidad de certificación debidamente acreditada por el Organismo Nacional de Acreditación en Colombia (ONAC), y se encuentren inscritos en el Registro Nacional de Turismo y al día en el pago de la contribución parafiscal del turismo.

2. La experiencia de la exención a los servicios hoteleros por remodelación y/o ampliación

Desde el punto de vista tributario, se ha tenido una experiencia reciente en el establecimiento de una exención, instaurada en el artículo 207-2, del Estatuto Tributario, tal y como se aprecia a continuación:

Artículo 207-2. Otras rentas exentas*. (Artículo adicionado por el artículo 18 de la Ley 788 de 2002). Son rentas exentas las generadas por los siguientes conceptos, con los requisitos y controles que establezca el reglamento:*

(...)

3. Servicios hoteleros prestados en nuevos hoteles que se construyan dentro de los quince (15) años siguientes a partir de la vigencia de la presente ley, por un término de treinta (30) años.

4. Servicios hoteleros prestados en hoteles que se remodelen y/o amplíen dentro de los quince (15) años siguientes a la vigencia de la presente ley, por un término de treinta (30) años. La exención prevista es este numeral, corresponderá a la proporción que represente el valor de la remodelación y/o ampliación en el costo fiscal del inmueble remodelado y/o ampliado, para lo cual se requiere aprobación previa del proyecto por parte de la Curaduría Urbana y la Alcaldía Municipal, del domicilio del inmueble remodelado y/o ampliado. En todos los casos, para efectos de aprobar la exención, será necesario la certificación del Ministerio de Desarrollo.

Este artículo fue adicionado por la Ley 788, de 2002, la misma que entró en vigencia el 27 de diciembre, de 2002, al ser publicada en el ***Diario Oficial,*** 45.046, donde se indica que los hoteles nuevos debían estar terminados en su construcción, antes del 31 de diciembre, de 2017, para gozar de este beneficio. A su vez, el Decreto 2755, de 2003, reglamentó el artículo referido.

Posteriormente, el también Decreto Reglamentario 1625, de 2016, estableció en su artículo 1.2.1.22.10, que *"las rentas provenientes de servicios hoteleros prestados en nuevos hoteles cuya construcción se inicie antes del 31 de diciembre de 2017, obtenidas por el establecimiento hotelero o el operador según el caso, estarán exentas del impuesto sobre la renta por un término de treinta (30) años contados a partir del año gravable en que se inicien las operaciones. Para tal efecto, se consideran nuevos hoteles únicamente aquellos hoteles construidos o que demuestren un avance de por lo menos el sesenta y uno por ciento (61%) en la construcción de la infraestructura* ***hotelera entre el 1° de enero del año 2003 y el 31 de diciembre del año 2017".*** *(Negrita fuera de texto)*.

Esa exención tuvo una modificación mediante la Ley 1819, de 2016, la misma que está vigente desde del 29 de diciembre, de 2016, así:

Artículo 100. *Modifíquese el artículo 240 del Estatuto Tributario el cual quedará así:*

Artículo 240. Tarifa general para personas jurídicas. *La tarifa general del impuesto sobre la renta aplicable a las sociedades nacionales y sus asimiladas, los establecimientos permanentes de entidades del exterior y las personas jurídicas extranjeras o sin residencia obligadas a presentar la declaración anual del impuesto sobre la renta y complementarios, será del 33%.*

Parágrafo 1°. *A partir de 2017 las rentas a las que se referían los numerales 3, 4, 5 y 7 del artículo 207-2 del Estatuto Tributario y la señalada en el*

artículo 1° de la Ley 939 de 2004 estarán gravadas con el impuesto sobre la renta y complementarios a la tarifa del 9% por el término durante el que se concedió la renta exenta inicialmente, siempre que se haya cumplido con las condiciones previstas en su momento para acceder a ellas.

Lo aquí dispuesto no debe interpretarse como una renovación o extensión de los beneficios previstos en los artículos mencionados en este parágrafo.

(...)

Con esta reforma, las rentas que eran exentas para los hoteleros quedaron grabadas con una tarifa del 9%, llevando a que los hoteleros que se acogieron a ella se sintieran lesionados y a su vez perdieran la confianza en el Gobierno nacional.

A pesar de esta situación, son destacables los logros que se alcanzaron con la exención propuesta, pues generó un atractivo, ya que los hoteleros que construyeron o remodelaron entre los años 2003 y 2017, podían conseguir este beneficio por 30 años a partir del inicio de operaciones del nuevo hotel o de la remodelación, es decir, que quienes emprendieron esta labor en el año 2003 reciben beneficio hasta el año 2033 y quienes lo hicieron en 2017 irán hasta el 2047.

Según las cifras de MINCIT, entre 2003 y finales de 2017, se construyeron y remodelaron 75.338 habitaciones, generando 60.270 empleos directos.[3]

3. El PIB y el sector hotelero[4]

A continuación, presentamos las variaciones de crecimiento anual del sector hotelero y el aporte al PIB, a partir del 2007, tal como aparecen registrados en los boletines de prensa y comunicados de prensa sobre las Cuentas Trimestrales Base 2005, que se encuentran en la página del DANE (www.dane.gov.co), y que sirven para evidenciar el desempeño del sector durante los años de operación de la exención tributaria y, a su vez, concluir el impacto positivo que esta medida generó para la actividad, mostrando siempre niveles de crecimiento y sostenimiento en su aporte al PIB.

"*Al examinar el comportamiento del sector durante el período acumulado (enero a diciembre) de* ***2007,*** *se observó un crecimiento de 10,40% respecto al mismo período del 2006. Este aumento se explica por el incremento de los servicios de comercio en 12,31%, de los servicios de reparación de vehículos automotores en 4,96% y de los servicios de hotelería y restaurante en* ***5,68%".***

"Al analizar los resultados del PIB del 2008 por grandes ramas de actividad, comparados los del año 2007, se observaron las siguientes variaciones: 2,7% en agropecuario, silvicultura, caza y pesca; 7,3% en explotación de minas y canteras; -2,0% en industria manufacturera; 1,2% en electricidad, gas de ciudad y agua; 2,8% en construcción; 1,3% en comercio, servicios de reparación, restaurantes y hoteles; ***4,0%*** *en transporte, almacenamiento y comunicaciones; 5,6% en establecimientos financieros, seguros, inmuebles y servicios a las empresas y 2,1% en servicios sociales, comunales y personales; los impuestos, derechos y subvenciones en conjunto, crecieron en 3,3% durante el año 2008".*

"Al examinar el comportamiento del sector durante 2009, se observó una ***disminución*** *en 2,9% respecto al mismo período de 2008. Este comportamiento se debió a la caída de comercio en 2,9%, de servicios de reparación en 3,0% y de servicios de hotelería y restaurantes en* ***2,6%".***

"Al examinar el comportamiento del sector durante 2010, se observó ***un aumento*** *en 6,0% respecto al mismo período de 2009. Estos resultados se explican por el crecimiento del comercio en 6,9%, de los servicios de reparación en 4,7% y de los servicios de hotelería y restaurantes en* ***4,3%".***

"Al examinar el comportamiento del sector durante 2011, se observó un aumento en 5,9% respecto 2010. Estos resultados se explican por el crecimiento del comercio en 6,9%, de los servicios de reparación en 3,8% y de los servicios de hotelería y restaurantes en ***4,4%".***

"Al examinar el comportamiento del sector durante el periodo comprendido entre enero y diciembre de 2012, se observó un aumento en 4,1% respecto 2011. Estos resultados se explican por el crecimiento del comercio en 4,2%, de los servicios de reparación en 3,3% y de los servicios de hotelería y restaurantes en ***4,0%".***

"Al examinar el comportamiento del sector durante el periodo comprendido entre enero y diciembre de 2013, se observó un aumento en 4.3% respecto 2012. Estos resultados se explican por el crecimiento del comercio en 4.1%, de los servicios de reparación en 5.1% y de los servicios de hotelería y restaurantes en ***4,6%".***

"Durante el año 2014 la rama Comercio, reparación, restaurantes y hoteles aumentó en 4,6%, explicado por servicios de reparación de automotores en 6,1%; comercio en 5,1% y servicios de hoteles, restaurantes y bares en ***3,1%".***

"Entre enero y diciembre de 2015 la rama Comercio, reparación, restaurantes y hoteles aumentó 4,1% respecto al mismo periodo de 2014, explicado por servicios de hoteles, restaurantes y bares en ***5,5%,*** *servicios de reparación de automotores en 5,4% y comercio en 3,4%".*

"En el año 2016 la rama Comercio, reparación, restaurantes y hoteles aumentó en 1,8% respecto al año 2015, explicado por el crecimiento de los servicios de reparación de automotores en 5,0%; hoteles, restaurantes, bares y similares en ***1,6%;*** *y comercio en 1,5%."*

"Para el año 2017 (Enero-Diciembre), la rama Comercio, reparación, restaurantes y hoteles presentó un crecimiento del 1,2% respecto al año

---

[3] Revista *Dinero*, Turismo 1/9/2018.

[4] (www.dane.gov.co), boletines de prensa y comunicaciones de prensa. Cuentas Trimestrales Base 2005.

2016, explicado principalmente por el crecimiento de los servicios de hoteles y restaurantes en ***1,6%;*** *los servicios de mantenimiento y reparación en 2,1% y comercio en 0,9%".*

Así mismo, existe una precisión realizada, por el Ministro de Comercio, Industria y Turismo y por el Ministro de Hacienda y Crédito Público, en febrero de 2018, en los siguientes términos:

"Incentivo tributario para hoteles en municipios con menos de 200.000 habitantes no necesita decreto reglamentario: Gobierno

Bogotá, D. C., 5 de febrero de 2018 (MinCIT). El Gobierno informó este lunes 5 de febrero que no se requiere un decreto reglamentario para la aplicación del incentivo tributario para los hoteles que se construyan en los municipios con menos de 200 mil habitantes, mecanismo que fue establecido en la pasada reforma tributaria (Ley 1819 de 2016).

Durante la presentación de los avances de la campaña 'Menos Trámites, Más Simples', la Ministra de Comercio, Industria y Turismo, María Lorena Gutiérrez, y el Ministro de Hacienda, Mauricio Cárdenas, aclararon las condiciones que se deben cumplir para acceder a ese incentivo.

"El objetivo de esta medida es potenciar la inversión hotelera en las regiones para atraer más visitantes e impulsar el turismo. Buscamos mejorar la competitividad en las zonas del país afectadas por el conflicto con infraestructura e innovación", indicó la Ministra Gutiérrez.

Por su parte, el Ministro Cárdenas explicó que "quienes construyan nuevos hoteles en los próximos 10 años en los municipios del país con menos de 200.000 habitantes tienen garantizada una tarifa del 9% del impuesto de renta hasta por 20 años".

Ya son 11 los municipios que han mostrado disposición a explorar el turismo como opción de reincorporación, reconciliación y desarrollo del territorio. Estos son: Mesetas, Dabeiba, La Paz, Fonseca, Icononzo, Planadas (Tolima), Montañitas y San Vicente del Caguán (Caquetá), El Charras y Colinas (Guaviare), y Anorí (Antioquia).

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo recordó que los empresarios que se acojan a este beneficio deben estar inscritos en el Registro Nacional de Turismo y estar al día con sus aportes parafiscales.

Para la obtención de este beneficio, la DIAN, por su lado, verificará que los nuevos hoteles cuenten con la siguiente documentación:

1. *Certificación expedida por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, acerca de la prestación de servicios turísticos en el establecimiento hotelero nuevo.*
2. *Certificación expedida por la Curaduría Urbana, por la Secretaría de Planeación o por la entidad que haga sus veces en el domicilio del inmueble, en la cual conste la aprobación del proyecto de construcción del establecimiento hotelero nuevo.*
3. *Certificación del Representante Legal y del Revisor Fiscal o Contador Público, según el caso, en la cual conste:*

a) Que el valor de las rentas solicitadas con tarifa del nueve por ciento (9%), en el respectivo año gravable, corresponden a servicios hoteleros prestados en nuevos hoteles construidos entre el 1° de enero del 2017 y el 31 de diciembre del 2027;

b) Que lleva contabilidad separada de los ingresos por servicios hoteleros y de los originados en otras actividades"[5].

4. Algunos resultados del incentivo otorgado a través del artículo 207-2 del Estatuto Tributario

La Revista *Dinero* publicó el balance presentado por el Gobierno saliente frente al sector turismo y destacó en cifras el aumento de más visitantes a nuestro país, lo que nos lleva a ser más comprometidos con el sector, proporcionando las herramientas necesarias para su fortalecimiento y competitividad.

"Los visitantes extranjeros que han llegado a nuestro país se encuentran en el orden ***del 150% en los últimos ocho años. Es decir, el número de turistas en el país pasó de 2,6 millones en 2010 a 6,5 millones hasta el momento.***

"Para continuar estimulando la dinámica de estas inversiones en las zonas más apartadas del país, que en general son las que más sufrieron el rigor del conflicto, se les ofreció un incentivo para la construcción de hoteles en ciudades de menos de 200.000 habitantes, que consiste en el pago de 9% de impuesto de renta durante 20 años".

Los datos más relevantes del sector turismo en los últimos ocho años:

1. *Hasta el momento han llegado 6,5 millones de viajeros, representando un incremento de 150% frente a los 2,6 millones en 2010.*
2. *Entre 2010 y 2017, el ingreso de divisas por turismo creció 68,2%.*
3. *Entre enero y mayo de 2018, el turismo creció 38%, lo que significa la entrada de 3,3 millones de turistas extranjeros en solo este año. En el mismo periodo de 2017 la cifra fue de 2,4 millones.*
4. *La inversión en los hoteles en el país ha sido de $5,7 billones (2003 y 2017).*
5. *La Inversión Extranjera Directa en comercio, hoteles y restaurantes durante el primer trimestre de 2018 fue de US$297 millones, lo que significó un incremento de 52,4% con respecto a igual periodo de 2017 cuando en ese entonces fue US$195 millones.*
6. *La ocupación hotelera en 2017 fue de 56,1% y entre enero y marzo de esta vigencia fue de 57,1% (55,8% en el mismo período de 2017).*

---

[5] De www.mincit.gov.co

7. *En el primer trimestre de 2018, la participación del turismo en el PIB fue de 6,9%, mientras que en 2017 fue de 1,6%.*
8. *Se han creado 1,9 millones de empleos formales en este sector.*
9. *Se han implementado 45 rutas turísticas (30 geográficas - 15 temáticas) en 32 departamentos.*

Según el Ministerio de Comercio, ese crecimiento del sector turístico se tradujo también en una mayor entrada de divisas. De recibir US$3.440 millones en 2010, el país pasó a percibir US$5.787 millones en 2017.

Al respecto, el Presidente Santos resaltó la inversión privada en el sector en este periodo y señaló que "gracias a la confianza que se generó en los empresarios y a la responsabilidad fiscal de las instituciones, los resultados fueron 218 hoteles puestos a disposición de los turistas y 24.609 habitaciones disponibles en todo el país". Además, el primer mandatario calificó al turismo como la única industria que no contamina, por lo que todos los países buscan sacar su máximo provecho.

De acuerdo al balance del MinCit, el país también avanzó en el mejoramiento de la oferta de productos turísticos de alto valor como el de naturaleza (ecoturismo, aviturismo), deportes y aventura, turismo de negocios, turismo cultural, turismo de cruceros, turismo gastronómico y turismo de salud.

Por su parte, Eduardo Osorio, Presidente de Fontur, mostró los avances infraestructura turística en este lapso. Hasta el momento, ***el monto de la inversión es de más de $565.000 millones que se han distribuido en 166 proyectos como centros de convenciones, puertos, embarcaderos, senderos turísticos y señalización.***

Por su parte los gremios han manifestado:

Gustavo Toro, Presidente de la Asociación Hotelera y Turística de Colombia (Cotelco) –el gremio de los hoteleros en Colombia–, señaló que en estos ocho años de Gobierno ***ha habido cosas positivas y negativas, pues aún hay temas que quedan pendientes para la industria.***

En cuanto a lo positivo, Toro resaltó los acuerdos de paz con las Farc "esto fue muy importante para que en el exterior concibieran un país más seguro y más visitable". Según Toro, esta 'nueva imagen' ha aumentado la llegada de turistas internacionales a tasas de 20% anual. También exaltó la inversión en infraestructura (carreteras y aeropuertos) para el turismo, articulación de regiones, vías terciarias, entre otros.

No obstante, ***el Presidente de Cotelco aseguró que aún quedan temas pendientes como el de la informalidad. "Este sigue siendo un tema muy difícil. Si bien el Ministerio hizo algún trabajo importante, de todas maneras, creemos que se necesitan acciones más fuertes para lograr poner a la oferta informal en cintura".***

Otro 'lunar' que destacó Toro ***es el cambio de las reglas de juego en la inversión hotelera con la Ley 1819. Esta normativa determinó que los hoteles que se habían construido entre 2003 y 2017 no pagarían renta cero por 30 años, sino que quedaron con tarifa del 9% si son personas jurídicas o el 33% si son naturales.*** *"La verdad es que esto ha generado mucha desconfianza de los inversionistas, Cotelco"*[6].

Aunado a lo anterior, *Portafolio*, destacó:

"La política formulada para estimular el turismo en el país está mostrando sus frutos. Luego de casi tres lustros del Decreto 2755 de 2003, que termina en diciembre, Colombia pasó de cero nuevos cuartos construidos ese año a completar 45.686 en julio de 2017, de acuerdo con cifras de la Asociación Hotelera y Turística de Colombia (Cotelco). Frente a la exención de renta que buscaba impulsar la construcción de hoteles en Colombia, que en el 2003 sumaban alrededor de 700 establecimientos y hoy completan casi los 1.000.

Para Mario Soto Buitrago, miembro de la junta directiva de Cotelco y también Presidente de la Cadena 3C Hotels, todos los factores se conjugaron para que el país viviera un 'boom' en el turismo. "El incentivo impulsó bastante el crecimiento de la oferta hotelera en toda Colombia y especialmente en Bogotá, al punto de que hubo periodos en los cuales se incrementó, un año contra otro, a tasas del 16% o 18%. De hecho, en un año creció el 20%".

Para Juan Carlos Galindo, Presidente de OxoHotel, el nuevo beneficio es una gran oportunidad para llegar a territorios donde antes no era posible. "Las condiciones están dadas para que, en esas zonas, que antes eran totalmente vetadas para el desarrollo del turismo debido a la inseguridad, hoy las veamos como territorios atractivos", dijo en días pasados Galindo, quien ya está planeando instalar un hotel en Quibdó, en el 2018.

Las cifras de Cotelco también son alentadoras, pues para el 2018 ya hay 19 establecimientos hoteleros en marcha, lo cual significaría disponer de 2.836 nuevas habitaciones[7].

De esta forma, podemos evidenciar que este tipo de iniciativas sí contribuyen al mejoramiento en la prestación de los servicios que ofrece el sector turismo, ahora nos corresponde aportarle a un servicio con calidad.

5. Otras consideraciones

Respecto de la iniciativa que nos ocupa, lo que se busca es incentivar la prestación de un servicio con calidad por parte de los pequeños y medianos establecimientos de alojamiento y hospedaje, que se certifiquen y lleven a cabo la renovación de la misma en el tiempo establecido para tal fin.

6 Revista *Dinero*. "Turismo: La prometedora industria que no contamina". 7/13/2018

7 https://www.portafolio.co/economia/incentivos-triplicaron-la-oferta-hotelera-en-colombia-511392

De otra parte, el Gobierno nacional, a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, ha venido manejando una línea de incentivo con Fontur para que, a través de la presentación de proyectos, los dueños de establecimientos de hospedaje y alojamiento se beneficien hasta con el 80% del valor de la certificación de calidad turística, para lo cual dispuso de 600 cupos; a la fecha, hay 200 cupos disponibles en NTS (Norma Técnica Sectorial) de Turismo Sostenible.

Para llevar a cabo el proceso de certificación en Calidad Turística se debe adelantar un proceso que consiste, en primer lugar, en tomar la decisión de implementación de la NTS - Formación en Calidad (Capacitación en RRHH) - Implementación de requisitos de NTS y evaluación - Auditoría Externa (Certificadora) - Preauditoría (opcional) - Ejecución Auditoría - Otorgamiento de Certificación (3 años) - Auditoría de seguimiento y Auditoría de renovación.

La primera norma técnica sectorial colombiana NTSH 001, corresponde a norma de competencia laboral. Realización de actividades básicas para la prestación del servicio.

La norma técnica sectorial colombiana 002, Norma de competencia laboral. Información a clientes, atención de sugerencias y reclamaciones de acuerdo a políticas de servicio.

La norma técnica sectorial colombiana 003, Prestación del servicio de recepción, y reservas conforme a manuales existentes.

La norma técnica sectorial colombiana 004, atención del área de consejería de acuerdo al manual de procedimientos.

La norma técnica sectorial colombiana 005, manejo de valores e ingresos relacionados con la operación del establecimiento.

La norma técnica sectorial colombiana 006, categorización por estrellas de hoteles. Requisitos.

La norma técnica sectorial colombiana 007, Posadas turísticas, requisitos de planta y servicios.

La norma técnica sectorial colombiana 008, alojamientos rurales, requisitos de planta y servicios.

La norma técnica sectorial colombiana 009, apartamentos turísticos, requisitos de planta y servicios.

La norma técnica sectorial colombiana 010. Apartahoteles, requisitos de planta y servicios.

La norma técnica sectorial colombiana 012. Recintos de campamento o camping, requisitos de planta y servicios.

A agosto de 2018, Colombia contaba con 488 prestadores de servicios de alojamiento y hospedaje certificados, los demás correspondían a restaurantes, agencias de viajes, transporte terrestre, sedes para eventos y OPC, tal y como se especifica en la siguiente tabla:

Departamentos	Prestadores Certificados
Bogotá	300
Antioquia	164
Valle del Cauca	77
Santander	73
Risaralda	66
Cundinamarca	55
Quindío	54
Bolívar	52
Caldas	38
Magdalena	29
Atlántico	27
Tolima	27
Amazonas	26
Boyacá	25
Huila	23
Norte de Santander	21
San Andrés	19
Nariño	19
Meta	11
La Guajira	11
Córdoba	10
Chocó	10
Caquetá	5
Cauca	5
Casanare	4
Putumayo	3
Cesar	2
Arauca	2
Vichada	2
Sucre	0
Vaupés	0
Guaviare	0
Guainía	0

6. Concepto del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

En su momento, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo allegó sus comentarios y consideraciones a través de los cuales avaló la iniciativa, resaltando, en primer lugar, que: "*Colombia viene adelantando desde la Ley 300 de 1996, una ardua tarea en busca de mejorar la calidad de los servicios turísticos, tarea que empezó con la creación de las Unidades Sectoriales de Normalización con el fin, de crear normas que definieran estándares de calidad para la prestación de servicios en el sector turismo, y posteriormente brindar asistencia técnica para la implementación y certificación de las mencionadas normativas.*

En la ejecución de proyectos para la certificación de prestadores de servicios turísticos, hemos evidenciado que el porcentaje de deserción frente a la certificación que esta cartera ministerial impulsa es bastante alto, haciendo que la sostenibilidad de la certificación sea un reto más grande que la obtención del mismo certificado; tal situación es atribuida por los prestadores de servicios turísticos a la falta de beneficios que se obtienen por la certificación.

Por otra parte, en las jornadas de sensibilización sobre calidad turística adelantadas por este Ministerio, una de las sugerencias más recurrentes es que con la certificación se obtenga un incentivo tributario, de modo que ayude a amortizar los costos de la certificación, ya que los beneficios de la certificación como tal, son difícilmente capitalizables.

Razones por las cuales el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, considera *que esta iniciativa sobre el incentivo tributario es asertiva, pues es un beneficio tangible que recibe el prestador y guarda completa coherencia con lo establecido en nuestra política de calidad turística, la cual busca "mejorar los niveles de calidad en la prestación de los servicios turísticos, al generar una cultura de excelencia en los prestadores de servicios turísticos y destinos, como estrategia para posicionar a Colombia como un destino diferenciado, competitivo y sostenible".*

Con esto, se lograría el impulso a las certificaciones en calidad turística y su sostenibilidad, haciendo que la oferta de servicios turísticos sea seguros, confiables, y enfocados a la protección de los intereses de los turistas, así mismo, les permitirán a los prestadores de servicios turísticos acceder a nuevos mercados, facilitar el intercambio comercial, implementar nuevas tecnologías y mejorar instalaciones, conllevando a la satisfacción de las necesidades de los turistas y a mejorar la imagen del país.

Ahora bien, la propuesta busca un incentivo para los establecimientos de alojamiento y hospedaje pequeños y medianos, por lo cual se sugiere la ampliación en el alcance de la propuesta, a los demás prestadores de servicios turísticos pequeños y medianos que se certifiquen en normas técnicas sectoriales.

Lo anterior, en consideración de que las agencias de viajes, los establecimientos de la industria gastronómica, las empresas de transporte turístico terrestre automotor y operadores de congresos, ferias y convenciones al igual que los establecimientos de alojamientos y hospedaje son actores en la cadena de valor del turismo, donde cada uno aporta, a la experiencia del turista. El beneficio tributario generaría mayor impacto si se cubren todas las aristas de la oferta turística dadas las interrelaciones que existen entre los prestadores de servicios turísticos creando una experiencia global de calidad en los servicios turísticos adquiridos por el turista.

No obstante, lo anterior, este Ministerio encuentra pertinente esta iniciativa y, respetuosamente, considera relevante lo que al respecto pueda decir el Ministerio de Hacienda y Crédito Público".

7. Respuestas Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales

Ante la necesidad de obtener información más precisa relacionada con el incentivo tributario para pequeños y medianos establecimientos de alojamiento y hospedaje, los ponentes de la iniciativa presentaron una solicitud al Director General de la DIAN, doctor José Andrés Romero Tarazana, quien respondió en los siguientes términos:

"Sobre el particular cabe puntualizar que la información es a propósito de la exoneración de renta para el sector turístico que garantizó una tarifa del 9%, misma que se encuentra contenida en el artículo 207-2 del Estatuto Tributario (adicionado por el artículo 18 de la Ley 788 de 2002)".

1. ¿A cuánto asciende el monto producto de dicha exoneración de renta hasta la fecha?

Respuesta.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 207-2 del Estatuto Tributario, se precisa que en la casilla Renta Exenta del formulario 110, se registra el valor neto que resulta de sustraer de los ingresos generados por la actividad beneficiada con la exención, los costos y deducciones directamente imputables[8].

A continuación, se presenta en el Cuadro número 1 la información de forma agregada que fue consignada por los declarantes Personas Jurídicas en esta casilla, para los años gravables 2015 a 2017, y que se registraron en las actividades económicas: 5511 (Alojamiento en hoteles), 5512 (Alojamiento en Apartahoteles), 5513 (Alojamiento en centros vacacionales), 5514 (Alojamiento rural), 5519 (Otros tipos de alojamiento para visitantes) y 5590 () Otros tipos de alojamiento n.c.p., según la CIIU 4.0., adaptada para Colombia.

Cuadro No. 1

Valor del renglón de renta exenta para los declarantes Personas Jurídicas y Personas Naturales Obligadas a llevar Contabilidad, que se encuentran registrados en las actividades económicas (5511, 5512, 5513, 5514, 5519 y 5590). Años gravables 2015 a 2017
Cifras en millones de pesos corrientes

Año Gravable	Valor Exención
2015	248,500
2016	323,076
2017	75,435

Fuente: Declaraciones a partir del formulario 110 de los años gravables 2015 a 2017. Análisis de Operaciones, corte 09 de octubre de 2018. Subd. de GTIC.
Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO. DIAN.

2. ¿Cuántos contribuyentes se han beneficiado hasta la fecha de esta exoneración?

Respuesta.

En el Cuadro número 2 se observa la información del número de declarantes Personas Jurídicas que hicieron uso de Rentas Exentas desde el año gravable 2015 al año gravable 2017, y que se encuentran registrados en las actividades económicas: 5511, 5512, 5513, 5514, 5519 y 5590, según la CIIU 4.0., adaptada para Colombia.

---

8 https://www.dian.gov.co/atencionciudadano/formulario-sinstructivos/Paginas/defult.aspx

Cuadro No. 2

Número de Declarantes Personas Jurídicas y Personas Naturales Obligadas a llevar Contabilidad, con renta exenta por actividades económicas (5511, 5512, 5513, 5514, 5519 y 5590)

Años gravables 2015 a 2017

Año Gravable	No. Declarantes
2015	822
2016	869
2017	247

Fuente: Declaraciones a partir del formulario 110 de los años gravables 2015 a 2017. Análisis de Operaciones, corte 16 de octubre de 2018. Subd. de GTIC
Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO. DIAN

Respecto del Proyecto de Ley en cuestión:

1. *Si tenemos en cuenta que los pequeños y medianos establecimientos de alojamiento y hospedaje, son aquellos que tienen un ingreso anual menor de 500 SMMLV, ¿cuántos de ellos se encuentran en la base de contribuyentes de la DIAN?*

Respuesta.

El siguiente cuadro contiene el número de declarantes Personas Jurídicas que presentaron la declaración de renta y complementarios (formulario 110) para los años gravables 2015, 2016 y 2017 y que registraron en la casilla de "Total ingresos brutos" un valor menor a 500 SMMLV[9].

Cuadro No. 3

Número de declarantes de pequeños y medianos establecimientos (valor de ingreso anual menor a 500 smlmv), que se encuentran registrados en las actividades económicas (5511, 5512, 5513, 5514, 5519 y 5590)

Años gravables 2015 a 2017

Año Gravable	No. Declarantes
2015	2.568
2016	2.851
2017	2.015

Fuente: Declaraciones a partir del formulario 110 de los años gravables 2015 a 2017. Análisis de Operaciones, corte 16 de octubre de 2018. Subd. de GTIC
Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO. DIAN

2. *¿Cuánto fue el monto total de renta de ese grupo de contribuyentes para el año gravable inmediatamente anterior?*

Respuesta.

El valor de la renta líquida gravable, año 2017, para los pequeños y medianos establecimientos registrados en las actividades económicas (5511, 5512, 5513, 5514, 5519 y 5590), que tienen un ingreso anual menor de 500 SMMLV, corresponde a un valor de $17.232 millones de pesos."

8. Conclusiones

Si el incentivo anterior produjo un crecimiento del sector turismo en la economía del país, con este nuevo incentivo los pequeños y medianos prestadores del servicio de alojamiento y hospedaje podrán tener una participación más activa dentro del crecimiento que se ha podido apreciar en los últimos 8 años, periodo durante el cual los empresarios que decidieron invertir en el sector y recibieron el incentivo pasado, hoy solo pagan un impuesto de renta de, apenas, el 9%, una cifra mucho menor a la que deberían pagar.

Con el otorgamiento de este nuevo incentivo se coadyuvará en el proceso de certificación de todo el sector hotelero, que le permitirá al empresario brindarle al turista, tanto nacional como extranjero, un servicio con calidad, que está definido por el turista no solo por la infraestructura de las instalaciones, sino por la atención recibida. Si todos los prestadores de servicios de alojamiento y hospedaje se certifican, se estaría mejorando las condiciones de oferta y demanda turística en el país, consolidándose el turismo colombiano como un factor de desarrollo y confianza, al ser más competitivo.

Tal y como lo establece la Ley General de Turismo en su artículo 1º, *Importancia de la Industria Turística, artículo modificado por el artículo 2° de la Ley 1558 de 2012.* ***El turismo es una industria esencial para el desarrollo del país y en especial de las diferentes entidades territoriales y cumple una función social. Como industria que es, las tasas aplicables a los prestadores de servicios turísticos en materia impositiva, serán las que correspondan a la actividad industrial o comercial si le es más favorable. El Estado le dará especial protección en razón de su importancia para el desarrollo nacional*** *(Negrilla fuera de texto),* el sector turismo requiere de todo el apoyo para abrir sus puertas al mundo y fortalecer la economía nacional.

Para los efectos de la presente Ley, es preciso dejar en claro que se entiende por establecimiento de alojamiento y hospedaje, el conjunto de bienes destinados por la persona natural o jurídica para prestar el servicio de alojamiento no permanente inferior a 30 días. Y que el tamaño del mismo se mide por sus ingresos brutos en Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes (SMMLV), que para el caso de los medianos y pequeños está establecido en el rango de 500 SMMLV al año.

En cuanto a la calidad que se requiere para lograr la certificación, esta se refiere a la capacidad para satisfacer las expectativas y exigencias razonables de los clientes respecto de la prestación de los productos y servicios garantizando seguridad, higiene, accesibilidad, transparencia, autenticidad, armonía y el cumplimiento de las características y requisitos establecidos en las normas técnicas sectoriales.

MODIFICACIONES PROPUESTAS

Me permito radicar la presente ponencia para primer debate en Senado, que adopta el texto definitivo aprobado por la plenaria de la honorable Cámara de Representantes el pasado 30 de septiembre de 2019, con algunas modificaciones que se hicieron en aras de mejorar la redacción de los artículos, tal y como se aprecia en el siguiente cuadro:

9 Smmlv para 2015: $644.350, 2016: $689.455 y 2017: $737.717

TEXTO APROBADO POR LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES	TEXTO PROPUESTO EN EL INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN SENADO	OBSERVACIONES
Artículo 1º. ***Objeto***. La presente ley, tiene por objeto crear un incentivo tributario para pequeños y medianos prestadores de servicios turísticos clasificados como establecimientos de alojamiento y hospedaje, que obtengan el Certificado de Calidad Turística otorgado por una entidad de certificación debidamente acreditada por el Organismo Nacional de Acreditación en Colombia (ONAC), se encuentren inscritos en el Registro Nacional de Turismo y al día en el pago de la contribución parafiscal del turismo.	**Artículo 1º.** ***Objeto***. La presente ley tiene por objeto crear un incentivo tributario para **los** pequeños y medianos prestadores de servicios turísticos clasificados como establecimientos de alojamiento y hospedaje, que obtengan el Certificado de Calidad Turística otorgado por una entidad de certificación debidamente acreditada por el Organismo Nacional de Acreditación en Colombia (ONAC), **y** se encuentren inscritos en el Registro Nacional de Turismo y al día en el pago de la contribución parafiscal del turismo.	Esta es una modificación para mejorar redacción.
Artículo 2º. ***Calidad Turística***. Para efectos de la presente ley, entiéndase por calidad turística, la capacidad para satisfacer las expectativas y exigencias razonables de los clientes respecto de la prestación de los productos y servicios ~~determinando~~ seguridad, higiene, accesibilidad, transparencia, autenticidad, armonía y, el cumplimiento de las características y requisitos establecidos en las normas técnicas sectoriales.	**Artículo 2º.** ***Calidad Turística***. Para efectos de la presente ley, entiéndase por calidad turística, la capacidad para satisfacer las expectativas y exigencias razonables de los clientes, respecto de la prestación de los productos y servicios, **garantizando** seguridad, higiene, accesibilidad, transparencia, autenticidad, armonía y el cumplimiento de las características y requisitos establecidos en las normas técnicas sectoriales.	Esta es una modificación en la que se cambia el verbo en gerundio determinando, por garantizando, dado que es más preciso con el sentido que se le quiere dar a la norma.
Artículo 3º. ***Certificación en Calidad Turística***. Entiéndase por Certificado de Calidad Turística, a la marca de certificación reconocida por la Superintendencia de Industria y Comercio que puede portar un prestador de servicios de alojamiento y hospedaje, siempre y cuando cumpla con los requisitos establecidos de conformidad con el Reglamento de Uso contenido en la Resolución número 0280 del 12 de febrero de 2018 del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Dicha certificación deberá ser expedida por una entidad de certificación autorizada por el Organismo Nacional de Acreditación en Colombia (ONAC), en el que se evalúa y aprueba el cumplimiento de las normas técnicas de calidad expedidas por la Unidades Sectoriales de Normalización de establecimientos de alojamiento y hospedaje, de acuerdo con la reglamentación que expida el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. **Parágrafo 1°.** En cualquier momento el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, podrá verificar la obtención de la Certificación en Calidad Turística de pequeños y medianos prestadores de servicios turísticos clasificados como establecimientos de alojamiento y hospedaje. **Parágrafo 2°.** La Asociación Hotelera y Turística de Colombia (Cotelco) para realizar la expedición de este documento, deberá capacitar y certificarse ante el Organismo Nacional de Acreditación en Colombia (ONAC) en los siguientes dos años después de la expedición de esta norma, en caso de no hacerlo la misma ONAC, podrá realizar la certificación de otras entidades.	**Artículo 3º.** ***Certificación en Calidad Turística***. Entiéndase por Certificado de Calidad Turística a la marca de certificación reconocida por la Superintendencia de Industria y Comercio, que puede portar un prestador de servicios de alojamiento y hospedaje, siempre y cuando cumpla con los requisitos establecidos de conformidad con el Reglamento de Uso, contenido en la Resolución número 0280, del 12 de febrero, de 2018, del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Dicha certificación deberá ser expedida por una entidad de certificación**,** autorizada por el Organismo Nacional de Acreditación en Colombia (ONAC), **la que** evalúa y aprueba el cumplimiento de las normas técnicas de calidad expedidas por la**s** Unidades Sectoriales de Normalización de establecimientos de alojamiento y hospedaje, de acuerdo con la reglamentación que expida el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. **Parágrafo 1°.** En cualquier momento, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo podrá verificar **el porte** de la Certificación en Calidad Turística de pequeños y medianos prestadores de servicios turísticos clasificados como establecimientos de alojamiento y hospedaje. **Parágrafo 2°.** La Asociación Hotelera y Turística de Colombia (Cotelco) para realizar la expedición de este documento deberá **capacitarse** y certificarse ante el Organismo Nacional de Acreditación en Colombia (ONAC), en los siguientes dos años de la expedición de esta norma; en caso de no hacerlo, la misma ONAC podrá realizar la certificación de otras entidades.	Esta es una modificación para mejorar redacción.

TEXTO APROBADO POR LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES	TEXTO PROPUESTO EN EL INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN SENADO	OBSERVACIONES
Parágrafo 3°. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno nacional, a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y en coordinación con las Unidades Sectoriales de Normalización de establecimientos de alojamiento y hospedaje, deberán expedir las normas técnicas sectoriales para las posadas nativas del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, de acuerdo a sus características propias y necesidades. Lo anterior se realizará con la participación del Comité Interinstitucional de las Posadas Nativas, la Secretaria de Turismo del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y las posadas nativas del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. **Parágrafo 4°.** El proceso de Certificación en Calidad Turística de ninguna manera debe implicar un costo a los medianos y pequeños establecimiento de alojamiento y hospedaje.	**Parágrafo 3°.** Dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno nacional, a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y en coordinación con las Unidades Sectoriales de Normalización de establecimientos de alojamiento y hospedaje, deberá expedir las normas técnicas sectoriales para las posadas nativas del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, de acuerdo a sus características propias y necesidades. Lo anterior se realizará con la participación del Comité Interinstitucional de las Posadas Nativas, la Secretaria de Turismo del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y las posadas nativas del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. **Parágrafo 4°.** El proceso de Certificación en Calidad Turística de ninguna manera debe implicar un costo a los medianos y pequeños establecimientos de alojamiento y hospedaje.	
Artículo 4º. ***Establecimientos de Alojamiento y Hospedaje***. Para efectos de la exención tributaria prevista en esta ley se entiende por establecimiento de alojamiento o de hospedaje, el conjunto de bienes destinados por la persona natural o jurídica para prestar el servicio de alojamiento no permanente inferior a 30 días. **Parágrafo 1°.** Los establecimientos de alojamiento y hospedaje que cuenten con ingresos brutos de hasta 500 SMMLV al año, y tengan entre una y 100 habitaciones, se denominaran medianos y pequeños establecimientos de alojamiento y hospedaje. **Parágrafo 2°.** Los incentivos tributarios de que trata la presente ley, se aplicarán en igual medida al sistema de hospedaje en la casas nativas o posadas nativas del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, conforme al artículo 51 de la Ley 915 de 2004, las cuales serán certificadas por la Secretaría de Turismo Departamental, previo concepto del Comité Interinstitucional de Posadas Nativas.	**Artículo 4º.** ***Establecimientos de Alojamiento y Hospedaje***. Para efectos de la exención tributaria prevista en esta ley, se entiende por establecimiento de alojamiento o de hospedaje, el conjunto de bienes destinados por la persona natural o jurídica para prestar el servicio de alojamiento no permanente inferior a 30 días. **Parágrafo 1°.** Los establecimientos de alojamiento y hospedaje que cuenten con ingresos brutos de hasta 500 SMMLV al año, y tengan entre una (1) y 100 habitaciones, se denominarán medianos y pequeños establecimientos de alojamiento y hospedaje. **Parágrafo 2°.** Los incentivos tributarios de que trata la presente ley se aplicarán en igual medida al sistema de hospedaje en la**s** casas nativas o posadas nativas del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, conforme al artículo 51, de la Ley 915, de 2004, las cuales serán certificad**o**s por la Secretaría de Turismo Departamental, previo concepto del Comité Interinstitucional de Posadas Nativas.	Esta es una modificación para mejorar redacción.
Artículo 5º. ***Incentivo Tributario*.** Créase el incentivo tributario de renta exenta para pequeños y medianos prestadores de servicios turísticos clasificados como establecimientos de alojamiento y hospedaje, que obtengan el Certificado de Calidad Turística hasta el 31 de diciembre de 2021 otorgado por un organismo de certificación, debidamente acreditado por el Organismo Nacional de Acreditación (ONAC), se encuentren inscritos en	**Artículo 5º.** ***Incentivo Tributario*.** Créase el incentivo tributario de renta exenta para **los** pequeños y medianos prestadores de servicios turísticos clasificados como establecimientos de alojamiento y hospedaje, que obtengan el Certificado de Calidad Turística hasta el 31 de diciembre, de 2021, otorgado por un organismo de certificación debidamente acreditado por el Organismo Nacional de Acreditación (ONAC), **y** se encuentren	Esta es una modificación para mejorar redacción.

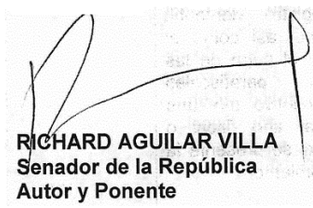
TEXTO APROBADO POR LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES	TEXTO PROPUESTO EN EL INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN SENADO	OBSERVACIONES
el Registro Nacional de Turismo y al día en el pago de la contribución parafiscal del turismo. Dicho incentivo es por el término de quince (15) años, contados a partir de la obtención de la certificación siempre y cuando se cumpla con los seguimientos anuales y la respectiva recertificación al tercer año.	inscritos en el Registro Nacional de Turismo y al día en el pago de la contribución parafiscal del turismo. Dicho incentivo es por el término de quince (15) años, contados a partir de la obtención de la certificación, siempre y cuando se cumpla con los seguimientos anuales y la respectiva recertificación al tercer año.	
Artículo 6°. ***Renta exenta***. El incentivo tributario de que trata el artículo anterior consistirá en que las rentas provenientes de la prestación de servicios turísticos de pequeños y medianos establecimientos de alojamiento y hospedaje, estarán exentas del impuesto sobre la renta en un 30%, por el término y en las condiciones indicadas en el artículo anterior. **Parágrafo**. Los pequeños y medianos establecimientos de alojamiento y hospedaje, que obtengan la Certificación en Calidad Turística, que presten sus servicios en territorios catalogados como zonas de conflicto armando de Colombia –Zomac, estarán exentas en un 100% del impuesto a la renta por el término y en las condiciones indicadas en el artículo anterior.	**Artículo 6°.** ***Renta exenta***. El incentivo tributario de que trata el artículo anterior consistirá en que las rentas provenientes de la prestación de servicios turísticos de pequeños y medianos establecimientos de alojamiento y hospedaje estarán exentas del impuesto sobre la renta en un 30%, por el término y en las condiciones indicadas en el artículo anterior. **Parágrafo**. Los pequeños y medianos establecimientos de alojamiento y hospedaje, que obtengan la Certificación en Calidad Turística, que presten sus servicios en territorios catalogados como **Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado de Colombia (Zomac)** estarán exentas en un 100% del impuesto a la renta por el término y en las condiciones indicadas en el artículo anterior.	Esta es una modificación en la que se escribe el nombre exacto de las Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado de Colombia (Zomac).
Artículo 7º. ***Requisitos para la obtención del incentivo***. Para acceder o aplicar al incentivo contenido en la presente ley, el contribuyente deberá cumplir con los siguientes requisitos: 1. Registro Nacional de Turismo vigente del establecimiento de alojamiento y hospedaje sobre el que aplica este incentivo. 2. Matrícula o Registro Mercantil de la Cámara y Comercio actualizado del establecimiento de alojamiento y hospedaje sobre el que aplica este incentivo. 3. Certificación en calidad Turística vigente, expedido por la entidad acreditada ante el Organismo Nacional de Acreditación (ONAC). 4. Ser aportante a la contribución parafiscal de Turismo y estar al día en dicho pago al momento de presentar la declaración de renta. **Parágrafo 1°.** En concordancia con el artículo 16 de la Ley 1101 de 2006 modificado por el artículo 18 de la Ley 1558 de 2012, únicamente los prestadores de servicios turísticos debidamente inscritos en el Registro Nacional de Turismo podrán ser beneficiarios del incentivo tributario y fiscal consagrado en esta ley. La suspensión, cancelación o la no actualización del Registro Nacional de Turismo, Registro Mercantil, Personería Jurídica, así como el incumplimiento en el pago de las contribuciones parafiscales, suspenderá el incentivo tributario correspondiente al año fiscal o periodos en el cual se presente la omisión o incumplimiento.	**Artículo 7º.** ***Requisitos para la obtención del incentivo***. Para acceder o aplicar al incentivo contenido en la presente ley, el contribuyente deberá cumplir con los siguientes requisitos: 1. Registro Nacional de Turismo vigente del establecimiento de alojamiento y hospedaje sobre el que aplica este incentivo. 2. Matrícula o Registro Mercantil de la Cámara **de** Comercio actualizado del establecimiento de alojamiento y hospedaje sobre el que aplica este incentivo. 3. Certificación en calidad turística vigente, expedido por la entidad acreditada ante el Organismo Nacional de Acreditación (ONAC). 4. Ser aportante a la contribución parafiscal de turismo y estar al día en dicho pago al momento de presentar la declaración de renta. **Parágrafo 1°.** En concordancia con el artículo 16, de la Ley 1101, de 2006, modificado por el artículo 18, de la Ley 1558, de 2012, únicamente los prestadores de servicios turísticos debidamente inscritos en el Registro Nacional de Turismo podrán ser beneficiarios del incentivo tributario y fiscal consagrado en esta ley. La suspensión, cancelación o la no actualización del Registro Nacional de Turismo, Registro Mercantil, Personería Jurídica, así como el incumplimiento en el pago de las contribuciones parafiscales suspenderá el incentivo tributario correspondiente al año fiscal o periodos en el cual se presente la omisión o incumplimiento.	Esta es una modificación en la que se incluye la preposición “de” para mejorar la redacción. Asimismo, del parágrafo 2° se elimina la palabra “procedimientos”, para darle un mejor sentido al artículo.

TEXTO APROBADO POR LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES	TEXTO PROPUESTO EN EL INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN SENADO	OBSERVACIONES
La suspensión también operará, cuando no sea cancelado el valor correspondiente a la certificación en calidad turística por parte del operador. **Parágrafo 2°.** La aplicación del beneficio la realizará directamente el Prestador de servicios turísticos de alojamiento y hospedaje que cumpla con los requisitos de este artículo y de manera directa al presentar su respectiva Declaración de Renta. La DIAN dentro de los términos de ley procedimientos y antes que queden en firme las declaraciones podrá en cualquier tiempo ejercer las funciones que sobre la materia le correspondan.	La suspensión también operará cuando no sea cancelado el valor correspondiente a la certificación en calidad turística por parte del operador. **Parágrafo 2°.** La aplicación del beneficio la realizará directamente el Prestador de servicios turísticos de alojamiento y hospedaje que cumpla con los requisitos de este artículo y de manera directa al presentar su respectiva Declaración de Renta. La DIAN, dentro de los términos de ley ~~**procedimientos**~~ y antes de que queden en firme las declaraciones, podrá en cualquier tiempo ejercer las funciones que sobre la materia le correspondan.	

PROPOSICIÓN FINAL

Por las anteriores consideraciones, propongo a la Comisión Tercera, Constitucional Permanente del honorable Senado de la República darle Primer Debate al Proyecto de ley número 233 de 2019 Senado; número 043 de 2018 Cámara, *por medio de la cual se crea un incentivo tributario para aquellos pequeños y medianos establecimientos de alojamiento y hospedaje, que se certifiquen en calidad turística y se dictan otras disposiciones*.

Atentamente;



RICHARD AGUILAR VILLA
Senador de la República
Autor y Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN SENADO

PROYECTO DE LEY NÚMERO 233 DE 2019 SENADO, 043 DE 2018 CÁMARA

por medio de la cual se crea un incentivo tributario para aquellos pequeños y medianos establecimientos de alojamiento y hospedaje, que se certifiquen en calidad turística y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

Consideraciones generales

Artículo 1º. ***Objeto***. La presente ley tiene por objeto crear un incentivo tributario para los pequeños y medianos prestadores de servicios turísticos clasificados como establecimientos de alojamiento y hospedaje, que obtengan el Certificado de Calidad Turística otorgado por una entidad de certificación debidamente acreditada por el Organismo Nacional de Acreditación en Colombia (ONAC), y se encuentren inscritos en el Registro Nacional de Turismo y al día en el pago de la contribución parafiscal del turismo.

Artículo 2º. ***Calidad Turística***. Para efectos de la presente ley, entiéndase por calidad turística, la capacidad para satisfacer las expectativas y exigencias razonables de los clientes, respecto de la prestación de los productos y servicios, garantizando seguridad, higiene, accesibilidad, transparencia, autenticidad, armonía y el cumplimiento de las características y requisitos establecidos en las normas técnicas sectoriales.

Artículo 3º. ***Certificación en Calidad Turística***. Entiéndase por Certificado de Calidad Turística a la marca de certificación reconocida por la Superintendencia de Industria y Comercio, que puede portar un prestador de servicios de alojamiento y hospedaje, siempre y cuando cumpla con los requisitos establecidos de conformidad con el Reglamento de Uso, contenido en la Resolución número 0280, del 12 de febrero, de 2018, del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Dicha certificación deberá ser expedida por una entidad de certificación, autorizada por el Organismo Nacional de Acreditación en Colombia (ONAC), la que evalúa y aprueba el cumplimiento de las normas técnicas de calidad expedidas por las Unidades Sectoriales de Normalización de establecimientos de alojamiento y hospedaje, de acuerdo con la reglamentación que expida el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Parágrafo 1°. En cualquier momento, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo podrá verificar el porte de la Certificación en Calidad Turística de pequeños y medianos prestadores de servicios turísticos clasificados como establecimientos de alojamiento y hospedaje.

Parágrafo 2°. La Asociación Hotelera y Turística de Colombia (Cotelco) para realizar la expedición de este documento deberá capacitarse y certificarse ante el Organismo Nacional de Acreditación en

Colombia (ONAC), en los siguientes dos años de la expedición de esta norma; en caso de no hacerlo, la misma ONAC podrá realizar la certificación de otras entidades.

Parágrafo 3°. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno nacional, a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y en coordinación con las Unidades Sectoriales de Normalización de establecimientos de alojamiento y hospedaje, deberá expedir las normas técnicas sectoriales para las posadas nativas del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, de acuerdo a sus características propias y necesidades.

Lo anterior se realizará con la participación del Comité Interinstitucional de las Posadas Nativas, la Secretaria de Turismo del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y las posadas nativas del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Parágrafo 4°. El proceso de Certificación en Calidad Turística de ninguna manera debe implicar un costo a los medianos y pequeños establecimientos de alojamiento y hospedaje.

Artículo 4º. ***Establecimientos de Alojamiento y Hospedaje***. Para efectos de la exención tributaria prevista en esta ley, se entiende por establecimiento de alojamiento o de hospedaje, el conjunto de bienes destinados por la persona natural o jurídica para prestar el servicio de alojamiento no permanente inferior a 30 días.

Parágrafo 1°. Los establecimientos de alojamiento y hospedaje que cuenten con ingresos brutos de hasta 500 SMMLV al año, y tengan entre una (1) y 100 habitaciones, se denominarán medianos y pequeños establecimientos de alojamiento y hospedaje.

Parágrafo 2°. Los incentivos tributarios de que trata la presente Ley se aplicarán en igual medida al sistema de hospedaje en la**s** casas nativas o posadas nativas del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, conforme al artículo 51, de la Ley 915, de 2004, las cuales serán certificados por la Secretaría de Turismo Departamental, previo concepto del Comité Interinstitucional de Posadas Nativas.

CAPÍTULO II

Incentivo Tributario

Artículo 5º. ***Incentivo Tributario*****.** Créase el incentivo tributario de renta exenta para los pequeños y medianos prestadores de servicios turísticos clasificados como establecimientos de alojamiento y hospedaje, que obtengan el Certificado de Calidad Turística hasta el 31 de diciembre, de 2021, otorgado por un organismo de certificación debidamente acreditado por el Organismo Nacional de Acreditación (ONAC), y se encuentren inscritos en el Registro Nacional de Turismo y al día en el pago de la contribución parafiscal del turismo. Dicho incentivo es por el término de quince (15) años, contados a partir de la obtención de la certificación, siempre y cuando se cumpla con los seguimientos anuales y la respectiva recertificación al tercer año.

Artículo 6°. ***Renta exenta***. El incentivo tributario de que trata el artículo anterior consistirá en que las rentas provenientes de la prestación de servicios turísticos de pequeños y medianos establecimientos de alojamiento y hospedaje estarán exentas del impuesto sobre la renta en un 30%, por el término y en las condiciones indicadas en el artículo anterior.

Parágrafo. Los pequeños y medianos establecimientos de alojamiento y hospedaje, que obtengan la Certificación en Calidad Turística, que presten sus servicios en territorios catalogados como Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado de Colombia (Zomac) estarán exentas en un 100% del impuesto a la renta por el término y en las condiciones indicadas en el artículo anterior.

Artículo 7º. ***Requisitos para la obtención del incentivo***. Para acceder o aplicar al incentivo contenido en la presente Ley, el contribuyente deberá cumplir con los siguientes requisitos:

1. Registro Nacional de Turismo vigente del establecimiento de alojamiento y hospedaje sobre el que aplica este incentivo.
2. Matrícula o Registro Mercantil de la Cámara de Comercio actualizado del establecimiento de alojamiento y hospedaje sobre el que aplica este incentivo.
3. Certificación en calidad turística vigente, expedido por la entidad acreditada ante el Organismo Nacional de Acreditación (ONAC).
4. Ser aportante a la contribución parafiscal de turismo y estar al día en dicho pago al momento de presentar la declaración de renta.

Parágrafo 1°. En concordancia con el artículo 16, de la Ley 1101, de 2006, modificado por el artículo 18, de la Ley 1558, de 2012, únicamente los prestadores de servicios turísticos debidamente inscritos en el Registro Nacional de Turismo podrán ser beneficiarios del incentivo tributario y fiscal consagrado en esta ley. La suspensión, cancelación o la no actualización del Registro Nacional de Turismo, Registro Mercantil, Personería Jurídica, así como el incumplimiento en el pago de las contribuciones parafiscales suspenderá el incentivo tributario correspondiente al año fiscal o periodos en el cual se presente la omisión o incumplimiento.

La suspensión también operará cuando no sea cancelado el valor correspondiente a la certificación en calidad turística por parte del operador.

Parágrafo 2°. La aplicación del beneficio la realizará directamente el Prestador de servicios turísticos de alojamiento y hospedaje que cumpla con los requisitos de este artículo y de manera directa al presentar su respectiva Declaración de Renta. La DIAN, dentro de los términos de ley y antes de que queden en firme las declaraciones,

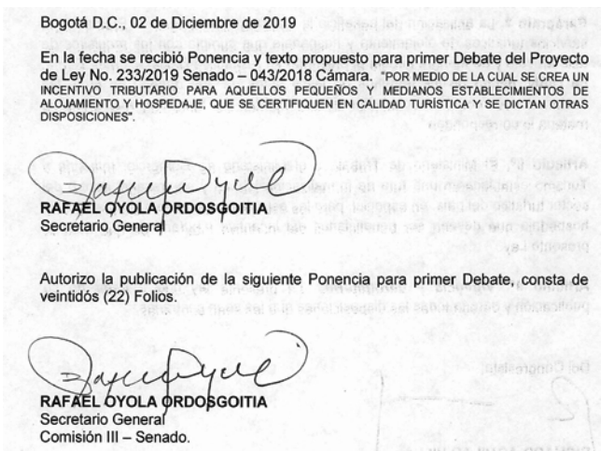
podrá en cualquier tiempo ejercer las funciones que sobre la materia le correspondan.

Artículo 8º. El Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo establecerán una ruta de formalización laboral y empresarial dentro del sector turístico del país, en especial, para los establecimientos de alojamiento o de hospedaje que deseen ser beneficiarios del incentivo tributario de que trata la presente ley.

Artículo 9º. ***Vigencia y derogatorias***. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que les sean contrarias.

Del Congresista;

RICHARD AGUILAR VILLA
Senador de la República
Autor y Ponente



Bogotá D.C., 02 de Diciembre de 2019

En la fecha se recibió Ponencia y texto propuesto para primer Debate del Proyecto de Ley No. 233/2019 Senado – 043/2018 Cámara. "POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA UN INCENTIVO TRIBUTARIO PARA AQUELLOS PEQUEÑOS Y MEDIANOS ESTABLECIMIENTOS DE ALOJAMIENTO Y HOSPEDAJE, QUE SE CERTIFIQUEN EN CALIDAD TURÍSTICA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

RAFAEL OYOLA ORDOSGOITIA
Secretario General

Autorizo la publicación de la siguiente Ponencia para primer Debate, consta de veintidós (22) Folios.

RAFAEL OYOLA ORDOSGOITIA
Secretario General
Comisión III – Senado.

*** * ***

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE – PRIMERA VUELTA DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 21 DE 2019 SENADO, 001 DE 2019 CÁMARA ACUMULADO CON EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 047 DE 2019 CÁMARA

por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua y estableciendo la prisión perpetua revisable.

Bogotá, D. C., noviembre de 2019

Doctor.

SANTIAGO VALENCIA GONZÁLEZ

Presidente Comisión Primera Constitucional

Senado de la República

Asunto: Informe de Ponencia para Segundo Debate – Primera Vuelta del Proyecto de Acto Legislativo número 21 de 2019 Senado, 001 de 2019 Cámara acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo número 047 de 2019 Cámara, *por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua y estableciendo la prisión perpetua revisable*

En cumplimiento del honroso encargo impartido, por medio de la presente remitimos a su despacho, el informe de **ponencia para segundo debate en primera vuelta** del Proyecto de Acto Legislativo número 21 de 2019 Senado, 001 de 2019 Cámara acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo número 047 de 2019 Cámara, *por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de Prisión Perpetua y estableciendo la Prisión Perpetua Revisable,* con el fin de que se ponga a consideración, para discusión de la Comisión Primera del Senado de la República.

La presente ponencia consta de las siguientes partes:

I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA.
II. OBJETIVO DE LA PROPUESTA.
III. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA.
IV. LAS RAZONES DEL LLAMAMIENTO AL CONGRESO PARA LEGISLAR SOBRE LA MATERIA

- La cadena perpetua en la legislación comparada
- El aumento de los delitos que afectan la libertad, integridad y formación sexuales de los niños, niñas y adolescentes en Colombia
- La prevalencia de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en la Constitución Política y en los tratados internacionales.
- Las actuales penas para los delitos que atentan contra la libertad integridad información sexual de los niños, niños y adolescentes no son proporcionales respecto de la gravedad de estas conductas.
- El proyecto de acto legislativo no niega el carácter resocializador de la pena
- Los tratados internacionales no prohíben la pena de prisión perpetua
- La cadena perpetua no resulta una medida desproporcionalmente costosa
- Los delitos sexuales contra menores tienen un alto nivel de reincidencia en Colombia

V. UNA MIRADA DESDE LO JURÍDICO CONSTITUCIONAL DE LA CADENA PERPETUA EXCEPCIONAL.

- La dimensión de la dignidad humana
- La competencia del constituyente secundario para reformar el artículo 34 de la Constitución.
- Las cargas que no corresponde a los niños, niñas y adolescentes soportar frente al deber de protección del Estado.

VI. PROPOSICIÓN.

VII. TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE EN CÁMARA – PRIMERA VUELTA.

I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El Proyecto de Acto Legislativo 001 de 2019 Cámara, *"Por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua y estableciendo la prisión perpetua revisable"* , es de autoría de los Honorables Representantes Martha Patricia Villalba Hodwalker, Adriana Magali Matiz Vargas, Jorge Burgos Lugo, Harry Giovanny González García, Cesar Augusto Lorduy Maldonado, Emeterio Montes, Norma Hurtado, entre otros, radicado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el día 20 de julio de 2019 y publicado en la ***Gaceta del Congreso*** número 664 de 2019. .

El Proyecto de Acto Legislativo 047 de 2019 Cámara *"Por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, estableciendo la prisión perpetua revisable, y se dictan otras disposiciones",* es de autoría de los Honorables Representantes Héctor Vergara, Aquileo Medina, Modesto Aguilera, Jairo Cristo y los Honorables Senadores Andrés García Zuccardi, Emma Castellanos y otras firmas, radicado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el día 23 de julio del año 2019 y publicado en la ***Gaceta del Congreso*** número 669 de 2019.

El 2 de agosto de la presente anualidad fueron recibidos en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes y por designación de la Mesa Directiva de esa Comisión les correspondió a los Representantes Adriana Magali Matiz Vargas, Harry Giovanny González García, Carlos Germán Navas Talero, Élbert Díez Lozano, César Augusto Lorduy Maldonado, José Jaime Uscátegui Pastrana, Inti Raúl Asprilla Reyes y Luis Alberto Albán, rendir informe de ponencia para primer debate en la Cámara de Representantes.

Los Proyectos de Acto Legislativo número 001 de 2019 Cámara, *"Por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua y estableciendo la prisión perpetua revisable",* acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo 047 de 2019 Cámara, *"Por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, estableciendo la prisión perpetua revisable, y se dictan otras disposiciones"*, fueron acumulados mediante Oficio C.P.C.P. 3.1- 040 - 2019 el día 5 de agosto de 2019.

Los Honorables Representantes Adriana Magali Matiz Vargas, Harry Giovanny González García, Elbert Diez Lozano, César Augusto Lorduy Maldonado y José Jaime Uscátegui Pastrana, rindieron ponencia positiva para primer debate, la cual fue publicada en la ***Gaceta del Congreso*** número 752 de 2019, mientras que los Honorables Representantes Carlos Germán Navas Talero y Luis Alberto Albán presentaron ponencia negativa a la reforma constitucional propuesta, publicada en la ***Gaceta del Congreso*** número 744 de 2019.

El 30 de septiembre de 2019 fue negada la proposición de archivo y aprobada por los miembros de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, la ponencia positiva de los Proyectos de Acto Legislativo acumulados, junto con una proposición de adición al parágrafo transitorio del artículo 1°, suscrita por los Representantes Adriana Magali Matiz Vargas, César Augusto Lorduy Maldonado y José Jaime Uscátegui Pastrana.

El 8 de octubre de 2019, fue radicada la ponencia para segundo debate mayoritaria suscrita por los Honorables Representantes Adriana Magali Matiz, Cesar Augusto Lorduy, José Jaime Uscátegui y Élbert Díaz, la cual fue publicada en la ***Gaceta del Congreso*** número 1004 de 2019. Así mismo los Honorables Representantes Germán Navas Talero y Luis Alberto Albán radicaron ponencia de archivo publicada en la ***Gaceta del Congreso*** número 1038 de 2019.

El Proyecto de Acto Legislativo 001 de 2019 Cámara acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo 047 de 2019 Cámara fue aprobado en segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes el 15 de octubre de 2019, el cual quedo aprobado con una proposición avalada al artículo 1°. El texto definitivo aprobado por esta corporación se encuentra publicado en la ***Gaceta del Congreso*** número 1084 de 2019.

El 1° de noviembre de 2019 el Proyecto de Acto Legislativo 21 de 2019 Senado, 001 de 2019 Cámara acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo 047 de 2019 Cámara, *"Por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de Prisión Perpetua y estableciendo la Prisión Perpetua Revisable"*, llega a la Comisión Primera del Senado. Posteriormente el 6 de noviembre de 2019 fueron designados como ponentes por la mesa directiva los Honorables Senadores Miguel Ángel Pinto, Roosevelt Rodríguez (Coordinadores), Esperanza Andrade, María Fernanda Cabal, Carlos Guevara, Germán Varón, Alexánder López, Angélica Lozano, Gustavo Petro, Julián Gallo.

II. OBJETIVO DE LA PROPUESTA

Establecer en nuestro ordenamiento jurídico la prisión perpetua revisable cuando un niño, niña o adolescente sea víctima de las conductas de homicidio en modalidad dolosa, acceso carnal o actos sexuales que impliquen violencia o la víctima este en incapacidad de resistir. Por lo anterior, la reforma propuesta, pretende que, de manera **excepcional,** se pueda imponer hasta la pena de prisión perpetua, la cual tendrá control automático ante el superior jerárquico y será revisada en un plazo no inferior a veinticinco (25) años, para evaluar la resocialización del condenado. En este orden de ideas, la presente reforma constitucional tiene como fin garantizar la

protección de un segmento de la población que hoy se ve expuesto y que debe ser considerado como el tesoro más preciado de nuestro ordenamiento jurídico.

III. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA

El Congreso de la República ha dado trámite, a diversas iniciativas relacionadas con establecer la prisión perpetua en el territorio nacional, tales como las siguientes:

- Proyecto de Acto Legislativo 352 de 2019 *"Por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua y estableciendo la prisión perpetua revisable" [Cadena perpetua]":* fue presentado a la Secretaría de la Cámara de Representantes el pasado 26 de marzo de 2019 por los Representante a la Cámara Martha Villalba Hodwalker, Adriana Magali Matiz Vargas, Jorge Burgos Lugo, entre otros; fue asignado a la Comisión Primera Constitucional de la Cámara Representantes y retirado el 21 de mayo de 2019.
- Proyecto de Acto Legislativo 066 de 2018" Por *medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua":* fue presentado a la Secretaría de la Cámara de Representantes el pasado 1° de agosto de 2018 por la Representante a la Cámara Martha Villalba Hodwalker. De la Secretaría de la Cámara el proyecto fue remitido a la Comisión Primera Constitucional para el trámite de su primer debate, dada la complejidad del tema y la necesidad de llevar a cabo la audiencia pública se solicitó a la mesa directiva de la comisión prorrogar el tiempo para presentar la ponencia, petición que fue recibida en la Comisión Primera el 7 de septiembre de 2018. El día 19 de septiembre del año enunciado se llevó a cabo la Audiencia Pública en donde se escucharon los diferentes comentarios acerca del proyecto de acto legislativo, en consideración a ello a continuación se enuncian:

A) La Procuraduría General de la Nación consideró que el Proyecto de Acto Legislativo es un retroceso en la visión humanística de la carta adoptada de 1991, pues la política criminal no solo se debe tener en cuenta a la víctima y el denominado clamor social, si no los límites del Estado frente a quien es objeto de punición, por lo tanto, no se debería admitir penas inhumanas de lo contrario se pondría en riesgo del principio de dignidad humana. En cuanto a la eficacia de la pena afirmó que la doctrina señala que la cadena perpetua no disminuye la delincuencia, en cuanto a la reincidencia esta es consecuencia de que no se logra una adecuada resocialización, concluye que los esfuerzos del legislador deberían centrarse en la prevención y en no aumentar la punición.

B) La Comisión Colombiana de Juristas realizó observaciones en diferentes aspectos en lo que concierne al principio de dignidad humana, reconociéndole como parte de los cimientos de la democracia Constitucional Colombiana, como presupuesto esencial y fundamento del ordenamiento jurídico y pilar fundamental del Estado Social de Derecho, de igual forma manifestó que la indefinición de la pena desconoce los principios de retribución justa y prevención y resocialización de la pena, y agrega que la prisión perpetua desconoce normas internacionales que prohíben tratos crueles inhumanos y degradantes.

C) El Inpec por su parte expreso que la pena tiene una función protectora y preventiva pero su fin fundamental es la resocialización, resaltaron que el desafío es en cuanto al hacinamiento que supera el 47.96% sumado a la infraestructura y así poder garantizar una atención integral y un proceso de resocialización efectivo, por tanto, estas medidas legislativas no son convenientes, si no las que permitan disminuir las tasas de hacinamiento que presentan los centros de reclusión del país.

Después de haber escuchado la audiencia pública, se fijó fecha y fue debatido y aprobado en la Comisión Primera donde surtió su primer debate. Sin embargo, por vencimiento de términos fue archivado el 17 de diciembre de 2018.

- Proyecto de Acto Legislativo 223 de 2018 Cámara *"Por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua"*: Fue presentado por el Honorable Representante Efraín Antonio Torres Monsalvo, el 9 de abril de 2018; fue asignado a la Comisión Primera Constitucional de la Cámara Representantes en la cual se dio trámite a la ponencia para primer debate; el proyecto fue archivado el 21 de junio de 2018.
- Proyecto de Acto Legislativo 055 de 2017 Cámara *"Por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua":* Fue presentado por el Honorable Representante Efraín Antonio Torres Monsalvo, el 1° de agosto de 2017; fue asignado a la Comisión Primera Constitucional de la Cámara Representantes en la cual se dio trámite a la ponencia para primer debate; recibido concepto desfavorable por parte del Consejo Superior de Política Criminal fue retirado el 29 de noviembre de 2017.

- Proyecto de Acto Legislativo 240 de 2017 Cámara *"Por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua":* Fue presentado por los Honorables Representantes Efraín Antonio Torres Monsalvo, Óscar Fernando Bravo Realpe, Wílmer Ramiro Carrillo Mendoza, Jairo Enrique Castiblanco Parra, Carlos Arturo Correa Mojica, Marta Cecilia Curi Osorio, Alexánder García Rodríguez, Nery Oros Ortiz, Ana María Rincón Herrera, Eduardo José Tous de la Ossa, Albeiro Vanegas Osorio, Martha Patricia Villalba Hodwalker, Bérner León Zambrano Erazo, el 23 de marzo de 2017; fue asignado a la Comisión Primera Constitucional de la Cámara Representantes en la cual se dio trámite a la ponencia para primer debate, sin embargo el proyecto no surtió su segundo debate.
- Proyecto de Acto Legislativo 204 de 2015 Cámara *"Por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua":* Fue radicado el 19 de febrero de 2015; fue asignado a la Comisión Primera Constitucional de la Cámara Representantes en la cual se dio trámite a la ponencia para primer debate y fue archivado el 22 de junio de 2015.
- Proyecto de Acto Legislativo 036 de 2013 Cámara *"Por el cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política de Colombia, para permitir la Prisión Perpetua Revisable a partir de los 40 años de prisión exclusivamente cuando la víctima de los delitos de homicidio, acceso carnal violento, secuestro o explotación sexual, sea un menor de 14 años o menor de 18 años con discapacidad y se dictan otras disposiciones. [Prisión perpetua revisable]":* Fue radicado el 30 de julio de 2013 por Yahír Fernando Acuña, Albeiro Vanegas Osorio, entre otros y retirado el 13 de noviembre de 2013.
- Proyecto de Acto Legislativo 163 de 2008 Cámara *"Por medio de la cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, cadena perpetua abusadores niños.":* Fue radicado el 1° de octubre de 2008 por Germán Varón Cotrino, Gloria Stella Díaz Ortiz, entre otros y archivado por vencimiento de términos el 2 de diciembre de 2008.
- Proyecto de Acto Legislativo 18 de 2008 Cámara *"Por el cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política. (Prisión para violadores).":* Fue radicado el 1° de abril de 2008 por Guillermo Antonio Santos, Pedro Nelson Parra, entre otros y archivado por vencimiento de términos el 20 de junio de 2008.
- Proyecto de Acto Legislativo 23 de 2007 Cámara acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo 38 de 2007 Cámara *"Por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política":* Fue radicado el 20 de julio de 2007 por Guillermo Antonio Santos, Clara Isabel Pinillos, entre otros y retirado el 7 de noviembre de 2007.
- El presente proyecto de Acto Legislativo fue anunciado en Comisión Primera de Senado el 25 de noviembre de 2019, y, discutido el 26 de noviembre de 2019.
- Con la intervención de los Coordinadores Ponentes se dio el inicio a la discusión del proyecto, dejando como constancias el texto presentado como ponencia y dieron lectura a la proposición que buscaba modificar el artículo 1° del Proyecto de Acto Legislativo, con los Senadores que pidieron el uso de la palabra, se dio el respectivo debate.
- Se procedió a la votación del informe con que termina la ponencia obteniendo una votación de 13 votos a favor y 2 en contra.
- No obstante, lo anterior, se presentó proposición acogiendo el texto de la Plenaria de la Cámara de Representantes que se encuentra en la ***Gaceta del Congreso*** número 1084 de 2019; con la siguiente votación: por el sí 11 votos y por el no 4. En la votación del título y la pregunta, la votación fue la siguiente: por el sí 12 votos y por el no y 2 votos.
- Es importante anotar que fue discutida la ponencia presentada el 18 de noviembre de 2019 donde se establece en el segundo inciso del artículo 1° lo siguiente: "*De manera excepcional cuando un niño, niña o adolescente sea víctima de las conductas de homicidio en modalidad dolosa, feminicidio, acceso carnal o actos sexuales que impliquen violencia o esté en incapacidad de resistir, se podrá imponer como sanción hasta la pena de prisión perpetua."* Y en el parágrafo transitorio*: "El Gobierno nacional contará con un (1) año contado a partir de la fecha de promulgación del presente acto legislativo, para radicar ante el Congreso de la República el proyecto de ley que reglamente la prisión perpetua, donde se establezca la forma concreta el procedimiento de la revisión automática de la sentencia condenatoria, los criterios excepcionales de punibilidad para imposición de la cadena perpetua y el examen de resocialización del condenado.*
- *Se deberá formular en el mismo término, una política pública integral que desarrolle la protección de niños, niñas y adolescentes; principalmente fundamentados en las alertas*

tempranas, educación, prevención, judicialización efectiva, condena y acompañamiento psicológico."

IV. LAS RAZONES DEL LLAMAMIENTO AL CONGRESO PARA LEGISLAR SOBRE LA MATERIA

Ante los hechos que avasallan a la sociedad colombiana de la violencia contra los niños, niñas y adolescentes, que bajo graves conductas crueles e inhumanas han sido raptados para someterlos a todo tipo de vejámenes sexuales y luego asesinarlos, son delitos que generan un reacción social, y es quizás en nuestra sociedad de los pocos hechos que no nos llevan a una anomia social que nos ha marcado los esquemas de violencia presentes en nuestra historia y en nuestras generaciones, que ya no nos permite reaccionar ante el daño social que genera la misma violencia.

Esta reacción social de rechazo a este tipo de crímenes y su acuerdo frente a la imposición de la cadena perpetua se ha banalizado, al considerarse populismo punitivo y considerar que este tipo de iniciativas sólo buscan generar un favor de la opinión hacia el gobierno o los parlamentarios que la apoyan, banalización que irrumpe el cauce normal de la democracia, en cuanto es a través de los partidos políticos con representación política, que se da respuesta a las demandas ciudadanas.

Sin embargo, teniendo como parámetro el que el proyecto de acto legislativo busca modificar el artículo 34 de la Constitución Nacional que establece en su inciso primero: *"Se prohíben las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación"*, que consagra como principio la prohibición de la prisión perpetua, ello implica afectación de derechos fundamentales, por lo cual no es suficiente el querer de las mayorías para considerar acorde al Estado de Derecho la modificación propuesta, pues ello implicaría una visión utilitarista al considerar como mejor opción la que más contribuye el bienestar general o satisface mayor cantidad de intereses, en caso de dudas sobre la mejor política a adoptar, pero que implica sacrificar a unas partes de la sociedad en virtud de las restantes.

Por ello este proyecto requiere de un legislador prudente y razonado frente a los argumentos que se enfrentan y en esta ponencia se hace necesario examinarlos para generar un debate acertado en un tema tan sensible y de alta transcendencia jurídica constitucional, que permita exponer un razonamiento sustentado del llamamiento al Congreso para legislar sobre esta materia.

- **LA CADENA PERPETUA EN LA LEGISLACIÓN COMPARADA**

Si se revisa la legislación comparada, puede observarse que la cadena perpetua se encuentra inmersa en los ordenamientos jurídicos de varios países. En efecto, muchos estados consideran que, para proteger los bienes jurídicos de sus asociados, resulta necesario imponer penas que restrinjan de manera permanente y excepcional la libertad de los agresores, cuando se trata de delitos que afectan gravemente a los niños, niñas y adolescentes, así como de otras conductas, que según la realidad jurídico política y social de cada país, han entendido debe ser protegidos con la máxima pena posible en cuanto a la privación de la libertad.

No es de extrañar que muchos de estas naciones, que incluyen la cadena perpetua como una posibilidad, son aquellas que son reconocidas por tener los más altos estándares de protección de los derechos fundamentales, ya que la protección de dichos derechos no sólo se predica de quien recibe el *ius puniendi* del estado, sino también de la sociedad y en especial de los menores.

Entre los países que cuentan con la cadena perpetua está **Inglaterra**, en donde por regla general esta sanción es reversible y revisable. Sin embargo, en casos excepcionales, según la gravedad del delito y la reincidencia del autor, puede que la condena no tenga la posibilidad de ser reversible y elimina la posibilidad de libertad condicional. En este país, la cadena perpetua se aplica casos de homicidios múltiples, abusos sexuales, secuestro, premeditación o terrorismo.

Igualmente, **Estados Unidos**, dependiendo del Estado, cuenta con la posibilidad de imponer una cadena perpetua. En general, puede decirse que existen dos tipos de cadena perpetua: en primer lugar, está aquella que es revisable y en la que, según circunstancias especiales, la persona que ha sido declarada culpable, puede acceder a la libertad condicional, después de permanecer el tiempo que fije el juez en prisión. En segundo lugar, encontramos la cadena perpetua que no puede ser revisada y que, por lo tanto, implica que la persona en efecto permanecerá presa el resto de su vida.

Alemania, por su parte, contempla una cadena perpetua revisable que, según la gravedad del delito, tal solicitud de revisión se puede hacer solamente después de 15 años.

Francia, consagra la cadena perpetua, especialmente cuando se trata de delitos relacionados con el homicidio de menores de edad precedido de violencia sexual. También se ha ampliado para casos de terrorismo y homicidio de un servidor público.

Bélgica, del mismo modo, contempla la cadena perpetua que puede ser revisable sólo después de 15 años y, en los casos de mayor gravedad, sólo después de 23 años.

Algo similar sucede en **Holanda**, donde existe una cadena perpetua revisable sólo después de 27 años de prisión efectiva.

También está el caso de **Dinamarca** y **Noruega**, naciones que tienen una cadena perpetua revisable, que se aplica para los delitos más graves y cuando exista posibilidad reincidencia.

En Suramérica, tenemos los casos de **Perú**, **Chile**, y **Argentina**, que consagran la cadena perpetua, en la mayoría de los casos revisable, y aplicable a los casos más graves.

Por otro lado, no es del todo cierto que no existe en Colombia la cadena perpetua, ya que el Estatuto de la Corte Penal Internacional, la cual tiene jurisdicción residual sobre Colombia, tiene dentro de sus penas la cadena perpetua, así que, por lo menos indirectamente este tipo de sanciones son aplicables:

Artículo 77: Penas aplicables:

1. La Corte podrá, con sujeción a lo dispuesto en el artículo 110, imponer a la persona declarada culpable de uno de los crímenes a que se hace referencia en el artículo 5 del presente Estatuto una de las penas siguientes:

a) La reclusión por un número determinado de años que no exceda de 30 años; o

b) La reclusión a perpetuidad cuando lo justifiquen la extrema gravedad del crimen y las circunstancias personales del condenado.

Cómo puede observarse, en muchos países, caracterizados por tener un estado social y democrático de derecho, como el colombiano, se aplica la cadena perpetua para delitos que afectan gravemente a la sociedad y en especial para los delitos relacionados con violencia sexual en contra de niños, niñas, y adolescentes. Estos países han encontrado que esta medida es proporcional y una respuesta político criminal adecuada para estos eventos.

- **EL AUMENTO DE LOS DELITOS QUE AFECTAN LA LIBERTAD, INTEGRIDAD Y FORMACIÓN SEXUALES DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN COLOMBIA.**

Contra los niños y niñas se ejercen distintos tipos de violencia como abuso sexual, acoso, violación o explotación sexual en la prostitución o la pornografía. "En 2002, la OMS estimó que 150 millones de niñas y 73 millones de niños menores de 18 años experimentaron relaciones sexuales forzadas u otras formas de violencia sexual con contacto físico" según reporta Unicef. También indica el informe que "los datos disponibles sugieren que la violencia sexual afecta predominantemente a quienes han llegado a la pubertad o la adolescencia". De acuerdo con Unicf, las revisiones sistemáticas de tasas de abuso sexual identificadas varían entre el 13.5 y el 28 por ciento de las niñas y entre el 4 y el 12 por ciento de los niños en las regiones del mundo.

La literatura especializada indica que la violencia contra los niños y niñas genera consecuencias agudas y a largo plazo como: sexuales y reproductivas y para la salud física y psicológica, entre otras.[1]

En Colombia, durante el año 2018, de acuerdo con el Grupo Centro de Referencia Nacional sobre Violencia (GCRNV) del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forense, se realizaron 26.065 exámenes médico legales por presunto delito sexual con una tasa por cada cien mil habitantes de 52,30. De estos el **87.45% fueron practicados a niños, niñas y adolescentes**. "El 11.20% de las valoraciones practicadas durante el año 2018 se realizaron a infantes entre los 0 y 4 años de edad (2.920), el 10.20% de los casos corresponden a niñas de 4 años de edad o menos representado en 2.275 casos, cifra que triplica el número de casos valorados en niños, 645".[2]

Grupo de edad	Hombre			Mujer			Total		
	Casos	%	Tasa x 100.000 hab	Casos	%	Tasa x 100.000 hab	Casos	%	Tasa x 100.000 hab
(00 a 04)	645	17,17	28,91	2.275	10,20	106,89	2.920	11,20	66,98
(05 a 09)	1.370	36,47	62,58	5.045	22,61	241,25	6.415	24,61	149,86
(10 a 14)	1.108	29,50	63,72	9.350	41,91	562,50	10.458	40,12	307,50
(15 a 17)	343	9,13	19,68	2.658	11,91	159,08	3.001	11,51	87,91
(18 a 19)	57	1,52	6,50	623	2,79	74,08	680	2,61	39,59

Fuente: Informe "Forensis 2018. Datos para la vida".

Para las niñas entre 10 a 13 años de edad, el riesgo de ser víctimas de delito sexual representó el 41,9% del total de valoraciones practicadas en mujeres. En este grupo de edad, 5.713 niñas resultaron embarazadas.

De otra parte, es importante señalar que los departamentos que reportaron los mayores casos de violencia sexual contra los niños, niñas y adolescentes, durante el año 2018 fueron: Bogotá con 3.622 casos, Antioquia con 2.862 casos, Valle del Cauca con 2.009 casos y Cundinamarca con 1.437 casos, los cuales representan el **43.5%** del total de casos reportados para la vigencia 2018:

Amazonas	102
Antioquia	2.862
Arauca	238
Archipiélago de San Andrés y Providencia	20
Atlántico	1.106
Bogotá	3.622
Bolívar	994
Boyacá	541
Caldas	470
Caquetá	288
Casanare	435
Cauca	378
Cesar	583
Chocó	205
Córdoba	599
Cundinamarca	1.437
Guainía	39
Guaviare	25
Huila	696
La Guajira	327
Magdalena	469
Meta	805
Nariño	86
Norte de Santander	488
Putumayo	202
Quindío	487
Risaralda	641
Santander	1.197
Sucre	434
Tolima	987
Valle del Cauca	2.009
Vaupés	0
Vichada	10
Si información	6
TOTAL	**22.794**

Fuente: http://www.medicinalegal.gov.co/observatorio-de-violencia

[1] https://www.unicef.org/protection/files/Evidence_Review_SEA_(Radford_et_al)(final).pdf

[2] http://www.medicinalegal.gov.co/documents/20143/386932/Forensis+2018.pdf/be4816a4-3da3-1ff0-2779-e7b5e3962d60?version=1.1

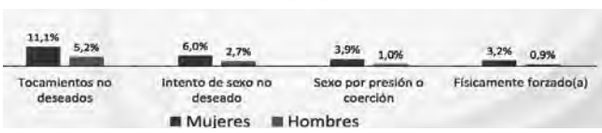
Entre enero y julio de 2019, se han practicado **12.982 exámenes medico 0legales a NNA**, lo que lleva a precisar que cada hora en promedio, 3 niños fueron víctimas de este flagelo.

Ahora bien, en el mes de julio de 2019, el Ministerio de Salud y Protección Social, en alianza estratégica con 16 entidades, dio a conocer los resultados de la primera Encuesta de Violencia contra Niños, Niñas y Adolescentes (EVCNNA), elaborada por primera vez en Colombia, la cual arrojó resultados alarmantes:

El 23.1% de los jóvenes encuestados de 18 a 24 años sufrieron violencia sexual antes de los 18 años, esto a nivel nacional, y la cifra es aún mayor en los municipios afectados por el conflicto, en los cuales el porcentaje es del 24.4%, siendo las mujeres las que reportan las mayores cifras, con una diferencia del 7.5% frente a los hombres (a nivel nacional):

- Si se analiza cada una de las formas de violencia sexual, se evidencia que, las mujeres tanto a nivel nacional como en los municipios priorizados, reportan los porcentajes más altos, con diferencias frente a los hombres de más del 50%:

NACIONAL

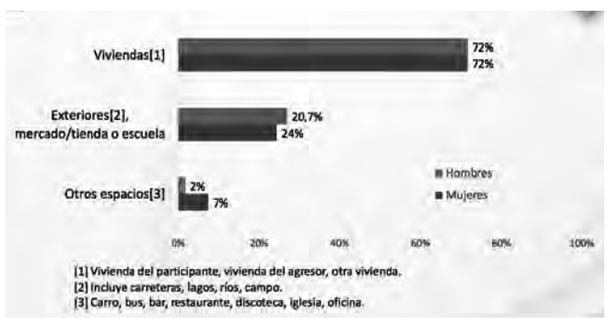


PRIORIZADOS

- En relación a los perpetradores más frecuentes en la experiencia del primer acto de violencia sexual contra las niñas y los niños antes de los 18 años, se observa que los miembros de la familia son los primeros responsables de estos actos reprochables:

Mujeres		Hombres	
28,4%	Miembro de la familia	42,5%	Amistad
22,5%	Extraño	20,9%	Vecino
18,9%	Compañero(a) romántico	19,1%	Extraño

- Respecto al lugar de ocurrencia del primer incidente de violencia sexual antes de los 18 años, se evidencia que las viviendas son el lugar más frecuente donde se llevan a cabo estos actos:



A continuación, se presentan las cifras de personas privadas de la libertad en calidad de condenadas y sindicadas por delitos que pueden estar relacionados con violencia sexual contra menores en establecimientos de reclusión a cargo del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec):

Modalidad Delictiva	Hombre Cond.	Mujer Cond.	Total Cond.	Hombre Sind.	Mujer Sindi.	Total Sind.	Total Intram.	Particip. %
Actos sexuales con menor de catorce años	5.142	59	5.201	2.914	28	2.942	8.143	4,2 %
Acceso carnal abusivo con menor de catorce años	4.323	39	4.362	2.303	32	2.335	6.697	3,4 %
Demanda de explotación sexual comercial de persona menor de 18 años de edad	98	3	101	129	2	131	232	0,1 %
Pornografía con menores de edad	120	13	133	97	2	99	232	0,1 %
Proxenetismo con menor de edad	28	33	61	27	21	48	109	0,1 %
Utilización o facilitación de medios de comunicación para ofrecer actividades sexuales con personas menores de 18 años	23	2	25	38	0	38	63	0,0 %
Estímulo a la prostitución de menores de edad	20	8	28	9	2	11	39	0,0 %
Total delitos seleccionados	9.754	157	9.911	5.517	87	5.604	15.515	8%
Total delitos	119.898	8.514	128.412	60.349	5.431	65.780	194.192	100 %

Fuente: Tableros estadísticos - INPEC. Fecha: 12 de julio 2019.

En relación con el número de noticias criminales de los delitos relacionados con violencia sexual contra menores, se evidencia que en los últimos cinco años se ha presentado una tendencia en aumento (2.186 en promedio).

Delito	Cantidad Noticias Criminales Nacional por año de ingreso				
	2014	2015	2016	2017	2018
Artículo 208. Acceso carnal abusivo con menor de catorce años.	9.396	9.626	9.794	11.364	11.513
Artículo 209. Actos sexuales con menor de catorce años.	1.333	1.233	1.266	1.744	2.291
Artículo 213-a. Proxenetismo con menor de edad.	22	16	29	25	28
Artículo 217. Estímulo a la prostitución de menores.	21	30	19	30	25
Artículo 217-a. Demanda de explotación sexual comercial de persona menor de 18 años de edad	181	185	179	275	326
Artículo 218. Pornografía con personas menores de 18 años.	491	773	881	1.174	1.303
Total noticias delitos seleccionados	11.444	11.863	12.752	14.621	17.978

Fuente: FGN – Datos a enero 10 de 2019.

Año	Exámenes medico legales sexológicos por presunto delito sexual por grupos de edad y sexo de la víctima								Total
	Hombre				Mujer				
	0 a 4	0 a 9	10 a 14	15 a 17	0 a 4	0 a 9	10 a 14	15 a 17	
2014	553	1.237	871	238	1.756	3.902	7.427	2.132	18.116
2015	597	1.269	954	245	2.011	4.162	7.648	2.295	19.181
2016	563	1.183	725	421	1.810	3.795	6.188	3.731	18.416
2017	599	1.211	859	437	2.049	4.362	7.018	4.128	20.663
2018	645	1.370	1.108	343	2.275	5.045	9.350	2.658	22.794

Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLC).

De las anteriores cifras se puede concluir que existe una tendencia al alza en los delitos sexuales en los que las víctimas son menores de edad, razón por la cual resulta necesario tomar medidas que protejan a los niños, niñas, y adolescentes del país. Desde luego, estas medidas abarcan diferentes ámbitos, como por ejemplo el mejoramiento de las capacidades investigativas, el aumento de la eficacia del sistema de justicia y la educación respecto a la protección de los bienes jurídicos de los menores, etc. Entre estas y muchas medidas, se considera necesario el aumento de la capacidad punitiva del Estado, tanto como herramienta disuasoria para la sociedad, así como también al ser mecanismo qué evita la reincidencia en estos delitos.

Otro de los flagelos que afecta a los niños, niñas y adolescentes es el homicidio, conducta que para el año 2018, según el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, se presentó en **673 casos**, de los cuales 570 correspondieron al sexo masculino y 103 al sexo femenino:

Edad	Hombre	Mujer	Total
(00 a 04)	33	20	53
(05 a 09)	14	7	21
(10 a 14)	55	25	80
(15 a 17)	468	51	519

Fuente: http://www.medicinalegal.gov.co/cifras-de-lesiones-de-causa-externa

Ahora bien, respecto a los departamentos que reportaron los mayores casos de homicidio contra los niños, niñas y adolescentes, durante el año 2018 fueron: Valle del Cauca con 162 casos, Antioquia con 151 casos, Nariño con 24 casos y Huila con 22 casos, los cuales representan el **62.7%** del total de casos reportados para la vigencia 2018:

Amazonas	3
Antioquia	151
Arauca	6
Archipiélago de San Andrés y Providencia	5
Atlántico	23
Bogotá	63
Bolívar	18
Boyacá	3
Caldas	5
Caquetá	13
Casanare	4
Cauca	15
Cesar	11
Chocó	12
Córdoba	7
Cundinamarca	14
Guainía	0
Guaviare	0
Huila	22
La Guajira	10
Magdalena	10
Meta	12
Nariño	24
Norte de Santander	17
Putumayo	13
Quindío	14
Risaralda	4
Santander	13
Sucre	4
Tolima	15
Valle del Cauca	162
Vaupés	0
Vichada	0
Si información	0
TOTAL	**673**

Fuente: http://www.medicinalegal.gov.co/observatorio-de-violencia

- **LA PREVALENCIA DE LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES**

No puede perderse de vista que existen varios Instrumentos internacionales que imponen a Colombia una serie de obligaciones de protección de los niños niña y adolescente. Entre los más importantes están la Convención sobre los Derechos del Niño, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño y la Declaración Universal de Derechos Humanos.

Todos estos tratados internacionales imponen a Colombia el deber de proteger de manera efectiva los bienes jurídicos de los menores, así como también el prevenir y castigar de forma oportuna las afectaciones a tales derechos. De igual forma, estos instrumentos recalcan la prevalencia del interés del menor, frente a otros derechos, dentro de los cuales están los de las personas procesadas y condenadas. Es así como la Convención sobre los Derechos del Niño consagra:

Artículo 3°

1. *En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño. (Subrayado fuera de texto).*
2. *Los Estados Partes se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas.*

(...)

El artículo 19 de este instrumento internacional, compele a los Estados que, como Colombia, lo han ratificado, a proteger a los menores de cualquier forma de abuso, especialmente cuando se afectan su integridad sexual, a través de todas las medidas posibles, incluidas las legislativas:

Artículo 19

1. *Los Estados Partes adoptarán todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, mientras el niño se encuentre bajo la custodia de los padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo* (subrayado fuera de texto).

De igual forma el Informe Mundial de la Unicef sobre la Violencia contra los Niños, Niñas y Adolescentes, realizó la siguiente recomendación:

"9. Asegurar la rendición de cuentas y poner fin a la impunidad

Recomiendo que los Estados aumenten la confianza de la comunidad en el sistema de justicia haciendo que todos los que cometan actos de violencia contra los niños rindan cuentas ante la justicia y garantizando que se les responsabiliza de sus actos mediante procedimientos y sanciones penales, civiles, administrativas y profesionales apropiadas. Se debe impedir que trabajen con niños personas culpables de delitos violentos y abusos sexuales contra los niños. (Subrayado fuera de texto)[3].

El presente Proyecto de Acto Legislativo cumple con estos estándares y recomendaciones internacionales, ya que la cadena perpetua es, como se verá más adelante, una medida legislativa proporcional y efectiva para proteger los derechos de los menores. En otras palabras, con este acto legislativo Colombia está cumpliendo con las obligaciones de carácter internacional frente a la protección de los niños, niñas y adolescentes.

Pero no sólo son los tratados internacionales ratificados por Colombia y que hacen parte del bloque de constitucionalidad, los que establecen la prevalencia de los intereses de los menores. Es así como el artículo 44 de la , dispone:

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

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

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

---

[3] PINHEIRO, Paulo Sergio. Experto Independiente para el Estudio del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la Violencia contra los Niños. Informe Mundial sobre la Violencia contra los Niños, Niñas y Adolescentes. UNICEF. En línea: https://www.unicef.org/mexico/spanish/Informe_Mundial_Sobre_Violencia.pdf.

Como lo ha sostenido la Corte Constitucional, en desarrollo el artículo mencionado, los delitos que afectan la libertad e integridad sexual de los menores son una fuente de riesgo a varios derechos fundamentales, tales como la vida en condiciones dignas, la libertad, la igualdad, la integridad personal. En específico la corte insiste en ***"el Estado tiene la obligación de actuar con la mayor diligencia en su investigación, juzgamiento y sanción"[4].*** (Subrayado y negrilla fuera de texto).

Así las cosas, del mencionado artículo 44 se deducen algunos de los derechos fundamentales que radican en cabeza de los niños, niñas y adolescentes, y, consagra los siguientes principios: **i)** el principio de la protección integral, enunciado como el deber de proteger a los niños contra todo tipo de violencia física o moral, o abandono, entre otros situaciones que vulneren sus derechos, **ii)** el principio de corresponsabilidad, que consiste primordialmente en el deber de la familia, la sociedad y el Estado de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo y el ejercicio pleno de sus derechos, y **iii)** el principio de la prevalencia de los derechos de los niños sobre los derechos de los demás.

Como se puede ver, el marco normativo impone dos obligaciones al Estado colombiano que resulta pertinente mencionar y son los siguientes:

La obligación de propender por la protección integral de los niños, niñas y adolescentes por medio de las medidas de orden legislativo, administrativo o jurisdiccional, que sean necesarias, y

1. La obligación a cargo del órgano legislativo, de las autoridades administrativas y judiciales de atender el interés superior del niño en todas aquellas decisiones afecten o puedan afectar sus derechos, lo cual se traduce, a su vez, en la prevalencia de sus derechos, en caso de conflicto con los derechos de otras personas.
2. El principio de la prevalencia del interés superior del niño, por su propia naturaleza, es relevante cuando dicho interés entra en conflicto con otras expectativas o derechos, que a pesar de gozar de reconocimiento y protección constitucional o legal deben ceder frente a los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Tal circunstancia ha llevado a la Corte Constitucional a destacar el carácter relacional del principio de la prevalencia del interés superior del niño, en los siguientes términos:

El denominado "interés superior" es un concepto de suma importancia que transformó sustancialmente el enfoque tradicional que informaba el tratamiento de los menores de edad. En el pasado, el menor era considerado "menos que los demás" y, por consiguiente, su intervención y participación, en la vida jurídica (salvo algunos actos en que podía intervenir mediante representante) y, en la gran mayoría de situaciones que lo afectaban, prácticamente era inexistente o muy reducida.

(...)

La más especializada doctrina coincide en señalar que el interés superior del menor, se caracteriza por ser: (1) real, en cuanto se relaciona con las particulares necesidades del menor y con sus especiales aptitudes físicas y sicológicas; (2) independiente del criterio arbitrario de los demás y, por tanto, su existencia y protección no dependen de la voluntad o capricho de los padres, en tanto se trata de intereses jurídicamente autónomos; (3) un concepto relacional, pues la garantía de su protección se predica frente a la existencia de intereses en conflicto cuyo ejercicio de ponderación debe ser guiado por la protección de los derechos del menor; (4) la garantía de un interés jurídico supremo consistente en el desarrollo integral y sano de la personalidad del menor. (Sentencia T-408 de 1995. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz). Subrayado fuera de texto.

Por lo tanto, en el caso de las reformas legislativas encaminadas a modificar el régimen penal aplicable a las personas que cometen delitos contra niños, niñas y adolescentes puede presentarse una contradicción entre el interés de las personas investigadas y juzgadas, y el interés de los niños que han sido víctimas de los delitos respectivos.

Esta contradicción puede ser resuelta por el legislador, en ejercicio de su potestad de configuración normativa y en el ámbito de la política criminal del Estado, a favor del interés superior del niño, materializando su carácter prevalente.

La Corte Constitucional ha destacado que lo anterior no corresponde a una decisión caprichosa del legislador, sino que, por el contrario, responde a un ejercicio de ponderación en donde el órgano legislativo puede definir un tratamiento legal diferenciado para las personas procesadas y condenadas por delitos contra la infancia y la adolescencia, con el fin de materializar la prevalencia del interés superior del niño. A propósito de la prohibición de aplicar el principio de oportunidad, ha manifestado lo siguiente:

No debe perderse de vista que los artículos iniciales del Código de la Infancia resaltan tal prevalencia al advertir que en todo "acto, decisión o medida administrativa, judicial o de cualquier naturaleza que deba adoptarse en relación con los niños, las niñas y los adolescentes, prevalecerán los derechos de estos, en especial si existe conflicto entre sus derechos fundamentales con los de cualquier otra persona." Y que "En caso de conflicto entre dos o más disposiciones legales, administrativas o disciplinarias, se aplicará la norma más favorable

[4] Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-080 de 15 de agosto 2018, Magistrado Sustanciador: Antonio José Lizarazo Ocampo, Asunto: Control automático de constitucionalidad del Proyecto de Ley Estatutaria número 08 de 2017 Senado, 016 de 2017 Cámara, "*Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz*".

al interés superior del niño, niña o adolescente" (artículo 9º Ley 1098 de 2006).

De conformidad con las conclusiones del primer capítulo de esta providencia, los derechos de los niños tienen prelación sobre los derechos de los demás y que tanto el texto constitucional como los tratados internacionales suscritos por Colombia se encaminan a garantizar el mayor grado de protección posible. Este énfasis especial del sistema jurídico permite entender como razonable que el legislador no autorice que la acción penal se suspenda, se renuncie o se termine cuando el delito de que se trata afecta gravemente la integridad, la libertad y la formación sexual del menor. En otras palabras, el interés superior del menor, es decir, "el imperativo que obliga a todas las personas a garantizar la satisfacción integral y simultánea de todos sus Derechos Humanos, que son universales, prevalentes e interdependientes" (artículo 8º Ley 1098 de 2006), y que es criterio de interpretación de las normas demandadas, impone que, frente a la opción de renunciar a la acción penal o suspenderla, el Estado deba escoger por investigarla y sancionarla.

En primer lugar, la Corte evidencia que la protección de los derechos de los menores no sería efectiva si el Estado renunciara a sancionar las conductas que afectan de manera grave derechos de categoría prevalente. La función disuasiva de la pena se encamina a que los abusos cometidos contra los niños y adolescentes dejen de cometerse, por lo que renunciar a ella despojaría al Estado de una herramienta crucial en la lucha contra el abuso infantil. Se inaplicaría, por esta vía, la imposición de protección integral que la propia Ley 1098 ha previsto para los menores, cuando dispuso "Se entiende por protección integral de los niños, niñas y adolescentes el reconocimiento como sujetos de derechos, la garantía y cumplimiento de los mismos, la prevención de su amenaza o vulneración y la seguridad de su restablecimiento inmediato en desarrollo del principio del interés superior."

(...)

A los delitos contra el derecho internacional humanitario, a los delitos de lesa humanidad, se suman entonces, por virtud de los tratados internacionales de protección a la niñez, los delitos que menoscaban derechos íntimamente ligados con la esencia y dignidad del ser humano, como su integridad sexual, personal y su libertad. Por ello, atendiendo a los limites mismos del principio de oportunidad, el Estado no está autorizado para omitir, suspender o renunciar a la acción penal cuando el afectado en estos casos es un menor de edad. (Sentencia C-738/2008). Subrayado fuera de texto.

Finalmente, para concluir este punto, en primer lugar, se reitera que estas reglas han sido definidas por el Congreso de la República en ejercicio de su libertad de configuración normativa, que a su vez hace parte de la política criminal del Estado. La Corte Constitucional ha abordado esta facultad del legislador, en lo que atañe al otorgamiento de beneficios penales, y explica lo siguiente:

Con base en los precedentes jurisprudenciales se tiene que en materia de concesión de beneficios penales, (i) el legislador cuenta con amplio margen de configuración normativa, en tanto que es una manifestación de su competencia para fijar la política criminal del Estado; (ii) con todo, la concesión o negación de beneficios penales no puede desconocer el derecho a la igualdad; (iii) se ajustan, prima facie, a la Constitución medidas legislativas mediante las cuales se restringe la concesión de beneficios penales en casos de delitos considerados particularmente graves para la sociedad; (iv) el Estado colombiano ha asumido compromisos internacionales en materia de combate contra el terrorismo, razón de más para que el legislador limite la concesión de beneficios penales en la materia. (Sentencia C-073 de 2010. M. P. Humberto Sierra Porto). Subrayado fuera de texto.

En el mismo sentido, como se puede ver en la exposición de motivos de la Ley 1098 de 2006 y de la Ley 1236 de 2008, por medio de la cual se modificaron algunos delitos referidos al abuso sexual, en opinión del legislador el aumento de las penas y la prohibición de otorgar beneficios penales, constituye un mecanismo idóneo para materializar el principio de la protección integral de los niños, niñas y adolescentes, que deberían inducir cambios culturales favorables a la garantía de sus derechos. La exposición de motivos de la Ley 1098 de 2006, incluye el siguiente apartado:

Por ello el país tiene una deuda con los niños y las niñas que son víctimas de los vejámenes más atroces, lo que hace necesario promover normas persuasivas que impongan sanciones severas contra los adultos que los maltraten y que cometan delitos contra ellos y ellas. En aras de la prevalencia de los derechos de los niños se hace imperativo aumentar las penas de los delitos en los que haya una víctima menor de edad, así como negar los beneficios jurídicos establecidos en la ley penal, salvo los de orden constitucional, para quienes cometan delitos contra los niños y las niñas.

Sin lugar a dudas, el hecho de contar con una legislación que contemple sanciones para quienes ejerzan castigos corporales o maltrato infantil por sí misma no soluciona el problema. Sin embargo, conseguir su aplicación es en sí misma es una manera de educar a la sociedad y de caminar hacia los cambios culturales que tanto requiere esta sociedad deprimida.

De lo anterior puede concluirse que, desde el punto de vista constitucional, la salvaguarda del interés superior del menor, es un elemento fundamental dentro de la Concepción del Estado social de derecho previsto en la Constitución Política colombiana. Por ello implementar acciones y mecanismos que protejan los derechos de los menores es un desarrollo del modelo de Estado

colombiano e implica el cumplimiento de las obligaciones de todas las autoridades frente a la protección eficaz de los derechos de los menores y a la sanción efectiva cuando estos son vulnerados.

- **LAS ACTUALES PENAS PARA LOS DELITOS QUE ATENTAN CONTRA LA LIBERTAD INTEGRIDAD INFORMACIÓN SEXUAL DE LOS NIÑOS, NIÑOS Y ADOLESCENTES NO SON PROPORCIONALES RESPECTO DE LA GRAVEDAD DE ESTAS CONDUCTAS**

Si se examinan los tipos penales relacionados con delitos violentos de orden sexual en contra de los niños, niñas y adolescentes, se evidencia que tienen penas comparativamente menos graves que otros delitos que afectan bienes jurídicos, y que incluso son menos importantes que la libertad, la integridad y la formación sexual de los menores. En efecto, si se examinan algunos de estos delitos se encontrará que, incluso con el agravante de tratarse de víctimas menores de edad, la pena resulta inferior que otros delitos menos graves. A continuación se presentan algunos ejemplos de las actuales penas aplicables[5]:

- **Acceso carnal violento (artículo 205 CP):** Esta conducta tiene una pena de doce (12) años a veinte (20) años de prisión. Cuando este delito es agravado (artículo 211 CP), la pena aumentará de una tercera parte a la mitad, quedando de dieciséis (16) años a treinta (30) años de prisión.
- **Acceso carnal o acto sexual en persona puesta en incapacidad de resistir (artículo 207 CP):** La pena de este delito es de doce (12) años a veinte (20) años de prisión cuando es acceso carnal y de (8) años a dieciséis (16) años cuando es acto sexual. Si la conducta es agravada (artículo 211 CP), la pena aumentará de una tercera parte a la mitad: si es acceso carnal la pena es de dieciséis (16) años a treinta (30) años de prisión. Si se trata de un acto sexual la pena es de diez (10) años y ocho (8) meses a veinticuatro (24) años de prisión.
- **Acceso carnal violento en persona protegida (artículo 138 CP):** La pena establecida es de trece (13) años y cuatro (4) meses a veintisiete (27) años. Si se trata de una conducta agravada, (artículo 211 CP), la pena aumentará de una tercera parte a la mitad, es decir, de diecisiete 17 años y once (11) meses a cuarenta (40) años y seis (6) meses de prisión.
- **Acceso carnal violento en persona protegida menor de catorce años (art 138a CP):** Su pena es de trece años (13) y cuatro (4) meses a veintisiete (27) años.
- **Actos sexuales violentos en persona protegida (artículo 139 CP):** La establecida es de cinco (5) años y cuatro (4) meses a trece (13) años y seis (6) meses de prisión. Cuando el delito es agravado (artículo 211 CP), la pena aumentará de una tercera parte a la mitad, siendo de siete 7 años y dos (2) meses a veintisiete (27) años de prisión.
- **Prostitución forzada en persona protegida (artículo 140 CP):** Este delito tiene una pena de trece (13) años y cuatro (4) meses a veintisiete (27) años de prisión.
- **Proxenetismo con menor de edad (artículo 213ª CP):** La pena consagrada para esta conducta es de catorce (14) años a veinticinco (25) años de prisión y multa de sesenta y siente (67) a setecientos cincuenta (750) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Si el hecho es agravado (artículo 216 CP), esto es, cuando se realizare sobre persona menor de catorce (14) años, la pena aumentará de una tercera parte a la mitad, quedando de 18 años y 8 meses a 37 años y 6 meses.
- **Constreñimiento a la prostitución (artículo 214 CP):** Su pena es de nueve (9) años a trece (13) años de prisión. Si se aplica el agravante (artículo 216 CP) cuando se realizare sobre persona menor de catorce (14) años, la pena aumentará de una tercera parte a la mitad, siendo de 12 años a 19 años y 6 meses y una multa de ochenta y ocho (88) a mil doscientos veinticinco (1.125) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Teniendo en cuenta lo anterior, tenemos que delitos como el acceso carnal violento, incluso cuando se realiza en contra de un menor, tiene una pena máxima de 30 años, de la misma forma el acto sexual o el acceso carnal con persona incapaz de resistir, agravado por ser la víctima un menor de edad tiene una pena de 27 años de prisión, el proxenetismo agravado cuando se trata de un menor de 14 años tiene, a su vez, una pena de 37 años. De igual forma, los delitos sexuales contra menores en el marco del conflicto armado, esto es, cuando atentan contra bienes jurídicos protegidos por el derecho internacional humanitario, la pena máxima es de 27 años.

Si bien estos delitos tienen penas que podrían ser consideradas altas, si se examinan otros tipos penales que afectan bienes jurídicos de menor entidad, se puede observar que, comparativamente, los delitos sexuales contra menores tienen penas incluso menores que, por ejemplo, algunos delitos contra el patrimonio económico. En efecto, un hurto agravado (artículo 240 CP) y calificado (artículo 241 CP), cuando la cosa hurtada supera 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes (artículo 267 CP), tiene una pena máxima de 36 años y 8 meses, es decir, una pena considerablemente mayor al acceso carnal violento y a otros delitos antes mencionados y casi igual que los delitos sexuales contra menores en el marco del conflicto armado. Otro ejemplo de esta desproporción es el delito de tráfico, fabricación

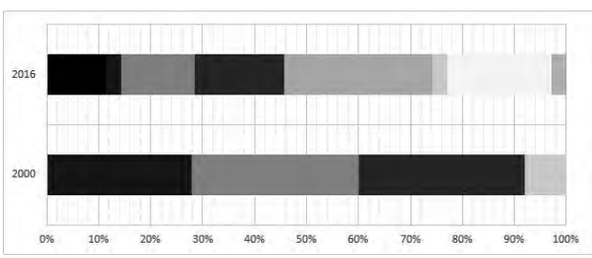
[5] Las cifras que se presentan a continuación corresponden a penas aproximadas al pasar las sanciones de meses a años.

o porte de estupefacientes (artículo 376 CP. Inciso 1º) tiene una pena máxima de 30 años, esto es superior a varias de las conductas mencionadas. La misma situación sucede con el terrorismo agravado (artículo 344 CP).

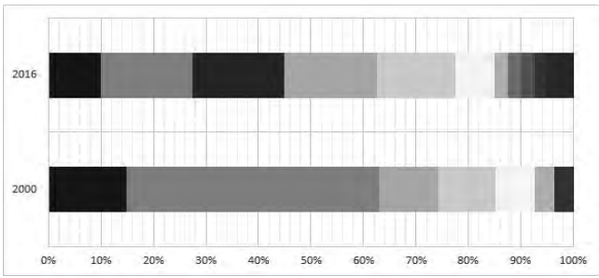
Podría pensarse que estos ejemplos son situaciones aisladas, sin embargo, si se examinan los montos punitivos respecto de bienes jurídicos que son de igual importancia que la protección de la libertad integridad información sexual de los menores, se podrá observar que estos delitos tienen penas menores que otras conductas igualmente graves. Las gráficas que se presentan a continuación[6] muestra la intensidad punitiva de acuerdo a los bienes jurídicos que están en el Código Penal, de tal manera que "El valor 10 corresponde a la pena máxima posible en cada uno de los momentos comparados: 40 años en el 2000 y 50 años en el 2016. El valor 0 indica, o que la modalidad delictiva no contempla pena de prisión, o que la pena máxima de prisión es menor o igual a tres (3) años –en el caso del 2000–, o menor o igual a cuatro coma cinco (4,5) años -en el caso del 2016. Mayor a 10, por último, indica la presencia en el título de modalidades delictivas castigadas con pena de prisión por encima de los 50 años"[7]. Así, el color rojo indica aquellos bienes jurídicos que mayores penas tienen consagradas en el Código Penal. La primera gráfica corresponde a la intensidad de las penas de los delitos sexuales y posteriormente, se muestran las gráficas correspondientes a otros bienes jurídicos:

Anexo número 4. Composición de cada uno de los títulos del Libro II, Código Penal, según escala de gravedad de las penas de cada una de las modalidades delictivas que lo componen[8]

Delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales (IV)

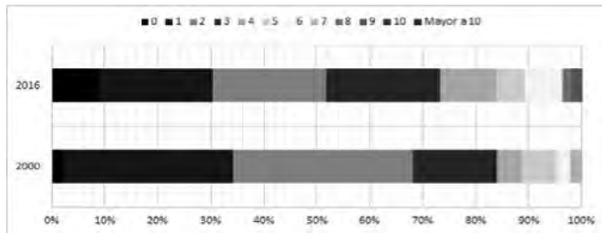


Delitos contra la vida y la integridad personal (I)

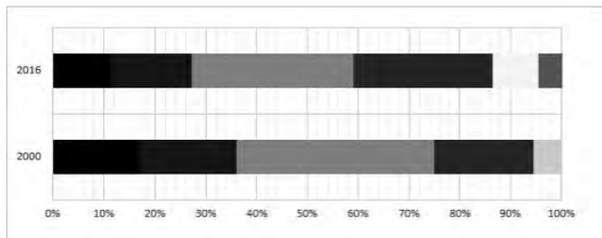


Delitos contra la libertad individual y otras garantías (III)

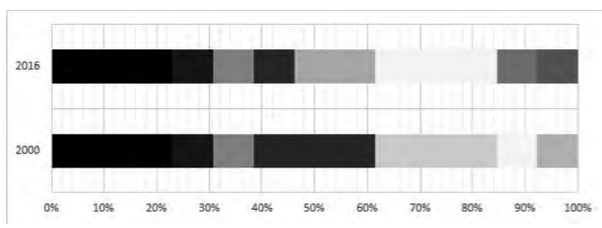
Delitos contra la seguridad pública (XII)



Delitos contra la salud pública (XIII)



Delitos contra la existencia y seguridad del Estado (XVII)



Del anterior estudio se deduce fácilmente que existen otros bienes jurídicos de igual o incluso menor entidad que la libertad, integridad y formación sexual, especialmente de los menores, que tienen penas superiores, tales como la vida y la integridad personal, la libertad individual y otras garantías, la seguridad pública, la salud pública o la existencia y seguridad del Estado. Es decir, los delitos sexuales contra menores tienen, inexplicablemente un menor peso, que otros bienes jurídicos, pese a que los derechos de los menores prevalecen sobre los de los demás.

La conclusión a la que se puede arribar en este aspecto, es que las penas de los delitos sexuales que se cometen contra menores no son proporcionales a la gravedad del hecho, de ahí que resulte necesario no sólo un aumento de pena, sino la posibilidad de imponer excepcionalmente la cadena perpetua para

---

6 GONZÁLEZ Amado, Iván. Citado Triana, Ricardo. *La proporcionalidad de las penas en la legislación penal colombiana*. Ministerio de Justicia y del Derecho. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez, 2017. p. 284 y ss.

7 Ibídem.

8 Ibídem.

así garantizar una retribución justa y la no reiteración de la conducta por parte del agresor.

- **EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NO NIEGA EL CARÁCTER RESOCIALIZADOR DE LA PENA.**

El artículo cuarto del Código Penal establece que:

Artículo 4°. Funciones de la pena. *La pena cumplirá las funciones de prevención general, retribución justa, prevención especial, reinserción social y protección al condenado.*

La prevención especial y la reinserción social operan en el momento de la ejecución de la pena de prisión.

La reinserción social mencionada en el artículo, hace referencia al carácter resocializador de la pena. Así, en las Sentencias C-261 de 1996, C-806 de 2002 y C-328 de 2016, la Corte Constitucional vinculó la resocialización con la dignidad humana y el libre desarrollo de la personalidad. De igual forma, en la Sentencia C-430 de 1996, la Corte Constitucional aclaró que uno de los objetivos del derecho penal es la resocialización, especialmente en la etapa de la ejecución de la pena. Siguiendo esta línea, está la Sentencia C-144 de 1997, en la cual se expresó que la finalidad de las penas estatales es la resocialización del condenado dentro del respeto por su autonomía y dignidad ya que, el objeto del derecho penal, propio de un Estado Social de Derecho no puede ser la exclusión del infractor si no su reinserción al pacto social. En Sentencia C-565 de 1993, la Corte analizó la constitucionalidad de la pena máxima del delito de secuestro, en esa ocasión recalcó la necesidad de poner límites a las penas de prisión basados en la resocialización:

"Por las expresadas razones, concluye la Corte que el legislador ha hecho un adecuado uso de la potestad de dar tratamientos diferentes a situaciones que por su naturaleza así lo imponen. Por lo demás, como ya quedó expuesto, lo que compromete la existencia de la posibilidad de resocialización no es la drástica incriminación de la conducta delictiva, sino más bien la existencia de sistemas que, como los subrogados penales y los sistemas de redención de la pena, garanticen al individuo que rectifica y en ruta su conducta, la efectiva reinserción en sociedad, aspecto éste que, por no constituir el contenido de las normas demandadas, no puede la Corporación entrar a analizar en esta oportunidad."

Por su parte el artículo 5.6 de la Convención Americana de Derechos Humanos, formula como una finalidad de la privación de la libertad la resocialización:

Artículo 5°. Derecho a la Integridad Personal

1. *Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral.*
2. *Nadie debe ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Toda persona privada de libertad será tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.*
3. *La pena no puede trascender de la persona del delincuente.*
4. *Los procesados deben estar separados de los condenados, salvo en circunstancias excepcionales, y serán sometidos a un tratamiento adecuado a su condición de personas no condenadas.*
5. *Cuando los menores puedan ser procesados, deben ser separados de los adultos y llevados ante tribunales especializados, con la mayor celeridad posible, para su tratamiento.*
6. ***Las penas privativas de la libertad tendrán como finalidad esencial la reforma y la readaptación social de los condenados.*** *(Negrilla fuera de texto).*

Es claro entonces que en un sistema penal propio de un estado democrático de derecho la resocialización no puede ser negada absolutamente, so pena de que cualquier norma que así lo establezca sea cuestionada desde el punto de vista constitucional. Sin embargo, el proyecto de acto legislativo no elimina el carácter resocializador de la pena, por dos evidentes razones:

- En primer lugar, estamos frente a una pena perpetua revisable y reversible ya que la prisión perpetua puede ser revocada si se cumplen los preceptos que la ley establezca para ello, en particular la efectiva resocialización del condenado. Lo que sí establece este acto legislativo es que tal revisión no se podrá realizar antes de 25 años, contados a partir de la imposición de la pena.
- En segundo lugar, las personas condenadas a cadena perpetua tendrán acceso, en condiciones de igualdad, a todos los programas de resocialización establecidos, tales como la posibilidad de realizar estudios o actividades productivas, que les permite emprender un proceso efectivo de resocialización.

Así las cosas, es equivocado pensar que la cadena perpetua, en los términos establecidos en el proyecto de ley, descarta las posibilidades de resocialización del condenado y afecta desproporcionadamente su dignidad.

- **LOS TRATADOS INTERNACIONALES NO PROHÍBEN LA PENA DE PRISIÓN PERPETUA**

Si se revisan los tratados internacionales, ninguno de aquellos que ha sido ratificado por Colombia desaprueba expresamente la cadena perpetua. Por el contrario, como se indicó muchos de los países que han ratificado estos tratados tienen dentro de su legislación la posibilidad de imponer penas de prisión perpetua, cuando se trata de delitos graves, particularmente, los delitos sexuales que se cometen en contra de los niños, niñas y adolescentes.

Lo que sí está prohibido en varios instrumentos internacionales es someter a las personas a penas que pueden ser consideradas crueles, inhumanas o degradantes, como también lo hace el artículo 34 de nuestra Carta Política. Así, por ejemplo, la Convención Americana sobre Derechos Humanos adoptada por Colombia, establece en su Artículo 5°, Numeral 2, la prohibición para los

estados de someter a la persona a torturas o penas crueles, inhumanas y degradantes. Igualmente, la Convención para Prevenir y Sancionar la Tortura y Penas Crueles, Inhumanas y Degradantes, estipula en su Artículo 16, Numeral 1 que "*Todo Estado Parte se comprometerá a prohibir en cualquier territorio bajo su jurisdicción otros actos que constituyan tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes y que no lleguen a ser tortura*".

Cómo puede observarse, no existe impedimento en el ámbito internacional que le permita Colombia modificar su Constitución, en desarrollo de la libertad de configuración de legislativa, para así crear la posibilidad excepcional de imponer una cadena perpetua que sea tanto reversible como revisable.

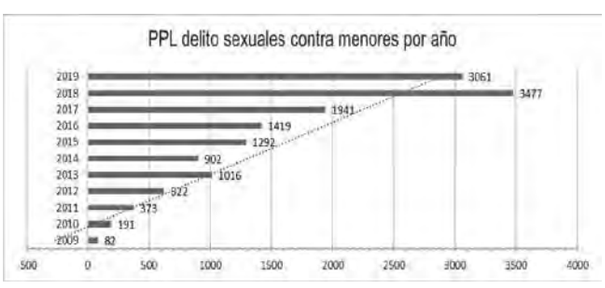
- **LA CADENA PERPETUA NO RESULTA UNA MEDIDA DESPROPORCIONALMENTE COSTOSA**

La cadena perpetua, en los términos establecidos en este proyecto de acto legislativo, no resulta una medida costosa desde el punto de vista financiero, si se tienen cuenta que, en primer lugar, se tratara de eventos excepcionales, en los cuales se podría aplicar dicha sanción. En segundo lugar, debe tenerse en cuenta que las noticias criminales reportadas en el periodo 2014 a 2018 de los delitos corresponden solamente al **1,06**% del número de noticias criminales a nivel nacional, es decir, respecto de la totalidad de los delitos denunciados, los delitos sexuales contra niños niñas y adolescentes son ligeramente superiores al 1%, haciendo que la posibilidad de que se aplique la prisión perpetua sea aún más reducida, aunado a su carácter excepcional.

Finalmente, teniendo en cuenta el interés superior del menor, debe decirse que la protección de los niños niñas y adolescentes no puede estar limitada por aspectos presupuestales, los cuales, como se observan no representa un impacto desproporcionado al sistema penitenciario colombiano.

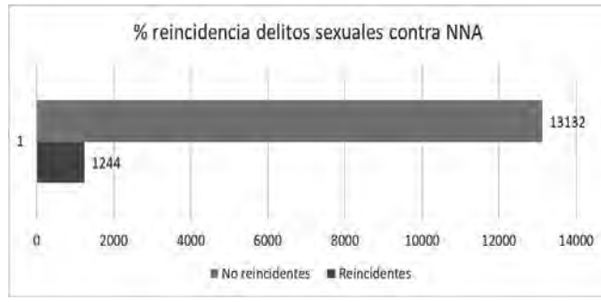
- **LOS DELITOS SEXUALES CONTRA MENORES TIENEN UN ALTO NIVEL DE REINCIDENCIA EN COLOMBIA**

Lo primero que debe tenerse en cuenta es que los ingresos al Sistema Penitenciario y Carcelario en los últimos 10 años por delitos sexuales contra menores de 18 años, han aumentado, como se muestra a continuación:



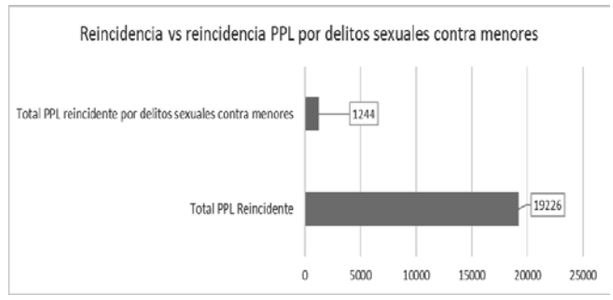
Fuente: Sisipec - INPEC. Valores consolidados a 8 de agosto de 2019.

Pero en lo que atañe a las cifras de reincidencia, entendida como reingreso al Sistema Penitenciario y Carcelario, encontramos que del total de Población Privada de la Libertad (PPL) por delitos sexuales contra niños, niñas y adolescentes, cerca del 9% es reincidente:



Fuente: Sisipec - INPEC. Valores consolidados a 8 de agosto de 2019.

En relación con el total de población reincidente, que es de 19.226 por todos los delitos en el Sistema Penitenciario y Carcelario, las personas que presentan reincidencia por delitos sexuales contra niños, niñas y adolescentes representan el 6,47%:



Fuente: Sisipec - INPEC. Valores consolidados a 8 de agosto de 2019.

Los mayores índices de ingreso a los establecimientos de reclusión de las personas reincidentes por delitos sexuales contra menores de 18 años se han presentado en 2018, con un aumento significativo respecto del año anterior, como se muestra a continuación:

Fuente: Sisipec - INPEC. Valores consolidados a 8 de agosto de 2019.

En lo que respecta al comportamiento de estos delitos en el año 2019, según reportes de la Policía Nacional, se han presentado 10.212 capturas por delitos sexuales contra niños, niñas y adolescentes, con mayor incidencia en los departamentos de Cundinamarca, Antioquia y Valle del Cauca, así:

DEPARTAMENTO	TOTAL CAPTURAS
CUNDINAMARCA	2.249
ANTIOQUIA	1.359
VALLE	977
ATLÁNTICO	566
SANTANDER	536
TOLIMA	401
BOLÍVAR	371
HUILA	342
CALDAS	330
RISARALDA	328
META	291
CÓRDOBA	281
MAGDALENA	246
BOYACÁ	245
NORTE DE SANTANDER	225
CAUCA	220
CESAR	203
NARIÑO	139
SUCRE	139
CAQUETÁ	114
QUINDÍO	106
CASANARE	104
PUTUMAYO	95
ARAUCA	81
GUAJIRA	75
CHOCÓ	57
GUAVIARE	49
AMAZONAS	37
SAN ANDRÉS	20
GUAINÍA	11
VICHADA	8
VAUPÉS	7
TOTAL GENERAL	10.212

Fuente: Dirección de Investigación Criminal e Interpol – Delitos Sexuales periodo 01/01/19 – 30/06/2019.

De lo anterior, podemos concluir que las personas que ingresan al sistema penitenciario y carcelario por delitos sexuales va en aumento, de los cuales cerca de un 6.47% son reincidentes. Es decir, según las cifras del Inpec, de forma general, los delitos sexuales tienen un alto índice de reincidencia. Pero, además, de esta reincidencia la mayor parte está representada por agresores de menores. Una de las formas en las cuales el proyecto acto legislativo pretende lograr una mayor protección de los menores está precisamente en evitar la reincidencia de los posibles agresores, especialmente de aquellos que constituyen un peligro exacerbado para la comunidad.

Lo enunciado se logra, en primer lugar, a través de lo anteriormente explicado sobre el fin de prevención general negativa de la pena, esto es, disuadir a los futuros agresores otra vez de un monto punitivo mayor para evitar la afectación de los bienes jurídicos de los menores. En segundo lugar, la cadena perpetua para estos delitos, si bien es excepcional, cuando se aplique, frente a los casos más graves, se está evitando que los agresores reincidan el delito no solo porque se lo está apartando por un tiempo de la sociedad, sino también porque el reintegro a la misma está condicionado a la verificación de su correcta resocialización. De esta forma, el proyecto dota de herramientas a la sociedad y, en especial, al sistema de justicia, parar disminuir la reincidencia en estos delitos.

V. UNA MIRADA DESDE LO JURÍDICO CONSTITUCIONAL DE LA CADENA PERPETUA EXCEPCIONAL

• LA DIMENSIÓN DE LA DIGNIDAD HUMANA

Desde el artículo 13 de la Constitución Nacional se consagra el derecho a la igualdad, que parte de la regla de justicia de tratar a los iguales de modo igual y a los desiguales de modo desigual y que obliga al Estado en los términos dictaminados a dar especial protección o protección reforzada a las personas que presentan mayor vulnerabilidad en el contexto social, siendo por ende los niños, niñas y adolescentes un grupo o colectivo de especial vulnerabilidad en cuanto no cuentan con un desarrollo de su personalidad solido que les permita esquemas de autoprotección y que tienen el derecho a desarrollar su dignidad y las capacidades para desplegar su autonomía de forma libre y garantizada, por lo cual se hace necesario desde el Estado generar condiciones y acciones diferenciadas desde la igualdad para generar esas garantías de desarrollo hasta alcanzar su madurez adulta.

Cuando a un niño, niña o adolescente se le cercena el derecho digno de desarrollar su personalidad y se le altera su línea de vida con un hecho violento afecta integralmente todos los demás derechos fundamentales al afectar su esfera física, mental, emocional y social.

Por ello se hace necesario y exigible que desde una política criminal y desde la penología se analice la incidencia de la pena desde la víctima y su condición dentro de la sociedad que permita dirigir y desplegar la función del Estado en la protección y garantía debida que establece el artículo 2º Constitucional.

Definiendo la pena como "la limitación de los derechos personales a un sujeto impuesta por el Estado como consecuencia de un proceso adelantado por el ente competente, cuando es declarado responsable de una conducta definida de manera inequívoca por las normas, que lesiona o pone en peligro sin justa causa, el bien jurídico tutelado". (Galvis, M. 2003. p. 17).

Es necesario preguntar que implica la limitación de derechos personales a un delincuente respecto de su dignidad humana, en su significado de igual dignidad para todo ser humano, cuando en los términos de la Corte Constitucional se define como una dimensión de la dignidad humana la autonomía y como consecuencia de su despliegue el derecho de cada individuo de definir su plan de vida, y ese plan de vida que en su esfera de libertad define autónomamente un individuo no es compatible con un orden jurídico, político y social impuesto

constitucionalmente en un Estado de Derecho democrático e incluyente. Pues si bien la dignidad humana tiene garantías y el deber de respeto aún en los casos de un criminal, está también resulta menguada y limitada cuando el individuo trasgrede el orden justo del otro y aún más cuando el otro es una persona en estado de vulnerabilidad y debilidad como lo son los niños, niñas y adolescentes.

La respuesta en lo razonable debe abocar porque efectivamente la dignidad del delincuente se mengua en cuanto pierde capacidad de ejercer su autonomía y el poder coercitivo del Estado limita entre ellos el derecho a la libertad, bajo un fin de protección de intereses y bienes jurídicamente tutelados. Ello no significa que el individuo objeto de la imposición de una sanción penal pierda su capacidad de ser sujeto de derechos y por ende su dignidad no se mengua respeto a tener derecho a un juicio justo, en todo y de manera estricta apegado al debido proceso y con plenas garantías, a no ser objeto de torturas o tratos crueles e inhumanos, etc., pero siempre conservando el Estado y la sociedad transgredida la capacidad de limitar esferas de sus derechos y en específico de su libertad.

Por ello no resulta claro la posición de algunos de los detractores de la cadena perpetua en cuanto se da una relevancia protagónica y única a la dignidad del condenado, que al menos requeriría un test de igualdad frente a dos derechos confrontados entre victimario y victima que ha sido sometida a una humillación e indignación que lo abarca no solo como individuo sino como miembro de un colectivo ya sea la familia, o las esferas que inciden su desarrollo.

Cuando se afirma que la prisión perpetua "infringe la columna vertebral del modelo de Estado: "*la dignidad de la persona",* dignidad que prohíbe la cosificación o instrumentalización del ser humano con la inocuización del delincuente "*para dar un mensaje social de exclusión"* , en donde se hace necesario reflexionar sobre la manera como los teóricos le dan un contenido a una visión individual y para sostener una causa particular a la dignidad humana, desconociendo no sólo que bajo esa mirada el sólo derecho que se le advierte al Estado de limitar el derecho a la libertad del delincuente, entraría en la misma esfera.

Tratar de negar funciones de la pena y de la política criminal, para reducirla a que su único fin compatible con la columna vertebral de las bases estructurantes del Estado colombiano, es la resocialización de la pena, es negar nuestro peso cultural histórico y negar que como sociedad hemos tenido que bogar en suplica por la necesidad de protección de sujetos que han acorralado a la sociedad y que en muchos apartes de nuestra codificación penal llamamos "*sujetos de especial peligrosidad*", y frente a los cuales la sociedad reclaman su inocuización como única forma de garantizar sus derechos mínimos a preservar su vida, crear falacias argumentativas es quizás lo único que no merecen los niños, niñas y adolescentes que esperan se garanticen sus derechos frente a sujetos de especial peligrosidad que atentan y acechan su posibilidad de desarrollar su individualidad y su plan de vida de manera libre.

- **LA COMPETENCIA DEL CONSTITUYENTE SECUNDARIO PARA REFORMAR EL ARTÍCULO 34 DE LA CONSTITUCIÓN**

Un tema de que requiere abocarse y que se encuentra inserto en toda reforma constitucional es determinar si el poder de reforma constitucional excede o no el ámbito de competencia del legislador como constituyente derivado.

En ese orden es necesario partir de la reflexión que la Corte Constitucional expone en la Sentencia C-1056 de 2012: "*El control constitucional del poder de reforma o de revisión comporta dos graves peligros: la petrificación de la Constitución y el subjetivismo del juez constitucional. El primero consiste en que la misión del juez constitucional de defender la Constitución termine por impedir que ésta sea reformada inclusive en temas importantes y significativos para la vida cambiante de un país. Esto sucede cuando las reformas constitucionales – debido al impacto que tiene el ejercicio cotidiano de la función de guardar la integridad del texto original sobre el juez constitucional– son percibidas como atentados contra el diseño original, en lugar de ser vistos como adaptaciones o alteraciones que buscan asegurar la continuidad, con modificaciones, de la Constitución en un contexto cambiante. El segundo peligro radica en que la indeterminación de los principios constitucionales más básicos puede conducir, ante un cambio importante de la Constitución, a que el juez constitucional aplique sus propias concepciones y les reste valor a otras ideas, también legítimas, que no son opuestas al diseño original, así lo reformen."*

Reflexión que nos lleva a exponer que la reforma al artículo 34 de la Constitución Nacional, implica una reforma requerida y necesaria ante situaciones sociales que requieren movilizar el derecho para albergar dentro de la Constitución un esquema de protección reforzada de la vida y dignidad de los niños, niñas y adolescentes en el deber del Estado de generar garantías en su desarrollo libre, autónomo y no permitir que sean vulnerados de manera abrupta en sus derechos cercenando su inocencia y sus planes de vida a través de la construcción de sus capacidades como parámetro mínimo que en su estado de vulnerabilidad se le exige a la sociedad que los identificas y al Estado que los protege y garantiza la posibilidad de autodeterminarse como ciudadanos al asumir su estado adulto.

En ese orden teniendo en cuenta que la sustitución de la Constitución parte de la concepción de que el legislador como constituyente secundario carece de la competencia para sustituir la constitución, cuando a través de una reforma constitucional se irrumpen los principios, valores o elementos esenciales definitorios de la arquitectura constitucional y tomando como parámetro los enumerados en la Sentencia C-249 de 2012, pero reconociendo que progresivamente pueden identificarse otros, se tienen: "*el principio democrático y el de separación de poderes, la carrera administrativa y el mérito como principal criterio de acceso a los cargos públicos, el principio de igualdad, el bicameralismo como criterio orientador de la configuración del órgano legislativo, y finalmente el principio de alternación en el ejercicio del poder público, y el sistema de pesos y contrapesos, todos estos últimos en cuanto expresiones o manifestaciones concretas del principio democrático, que según antes se indicó, tiene en sí mismo idéntica connotación".*

A estos elementos esenciales pueden agregarse: la independencia judicial, la supremacía de la Constitución, los privilegios injustificados y el principio de igualdad, la primacía de los derechos inalienables, la prevalencia de los derechos de los niños, la prevalencia del interés general, la justicia y el bien común y la obligación del Estado de protección y garantía de los derechos fundamentales.

De estos valores y principios estructurantes del Estado de derecho en el marco constitucional constituyen una razón a la reforma constitucional del artículo 34 que plantea el proyecto de acto legislativo el principio de la exigencia al Estado de protección de la vida y demás derechos y libertades, que frente a los niños, niñas y adolescentes se encuentra reforzada por la aplicación del principio de igualdad del artículo 13 de la Constitución bajo la regla de justicia que obliga a adoptar una política o acción diferencial frente a un colectivo especialmente vulnerable, y en el artículo 44 que da a los derechos de los prevalencia sobre los demás, con lo cual constituyen un valor supremo de la sociedad que requieren que la protección de sus derechos se vea robustecida a través de los máximos esquemas posibles necesarios que les permitan desarrollar su personalidad de manera libre y exenta de peligros que nos los mancillen y humillen en su condición humana en desarrollo:

Si bien principios y derechos como la libertad y la igualdad no son absolutos, no parece razonable tener como limitantes al ejercicio de esos derechos por parte de los niños, niñas y adolescentes, limites externos que los cercenen, siendo obligatoria para el Estado, lo sociedad y la familia remover los obstáculos que no les permitan desarrollar su individualidad y autonomía por lo cual las medidas que se adopten para su protección mediante todos los recursos posibles.

Principios de igualdad y libertad que frente agresores a la vida y transgresión sexual de los niños, niñas y adolescentes, resulta lógico en el actuar constitucional su limitación cuando producto de su actuar consciente cometen actos aberrantes, condiciones que un niño, niña o adolescente no tiene la capacidad ni física, ni mental, ni emocional de resistir y que requieren desde lo constitucional, desde lo legal, desde el andamiaje estructural del Estado y por ende desde los esquemas de acceso a la justicia y su efectividad de medidas que les complementen sus capacidades humanas, aún incipientes para afrontar violencias.

- **LAS CARGAS QUE NO CORRESPONDE ASUMIR A LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES SOPORTAR FRENTE AL DEBER DE PROTECCIÓN DEL ESTADO**

Se expone como un argumento contradictor que generar excepcionalmente la cadena perpetua en protección a los niños, niñas y adolescentes contra conductas delictivas de homicidio en modalidad dolosa o conductas sexuales que los vulneren, crea costos al Estado al mantener a un delincuente catalogado como peligroso para la sociedad y dentro de esa sociedad peligroso para un colectivo vulnerable representado por los niños.

Existe un interés superior del niño de orden Constitucional y que la Corte Constitucional en Sentencia T-338 de 2018 lo determina bajo los siguientes criterios: "*Son criterios jurídicos para determinar el interés superior de los niños, niñas y adolescentes en un caso particular: (i) la garantía del desarrollo integral del menor de edad; (ii) la garantía de las condiciones necesarias para el pleno ejercicio de sus derechos fundamentales; (iii) la protección frente a riesgos prohibidos; (iv) el equilibrio de sus derechos con los de sus familiares (si se altera dicho equilibrio, debe adoptarse la decisión que mejor satisfaga los derechos de los niños, niñas y adolescentes); (v) la provisión de un ambiente familiar apto para su desarrollo; (vi) la necesidad de justificar con razones de peso la intervención del Estado en las relaciones familiares; y (vii) la evasión de cambios desfavorables en las condiciones de los niños involucrados. Adicionalmente, en desarrollos jurisprudenciales posteriores, se ha sumado a estos criterios, (viii) el respeto por el derecho de los niños y niñas a ser escuchados y de participar en las decisiones que los involucran."*

En ese orden no sólo el Congreso está llamado a legislar con medidas que en acción positiva y excepcional protejan a los niños, niñas y adolescentes frente a riesgos prohibidos, como a garantizar su desarrollo integral y de las condiciones para el

pleno ejercicio de sus derechos fundamentales, sino que este deber de protección reforzada para hacer efectivos los intereses superiores del niño, no pueden tener como limitante el costo de las medidas adoptadas, pues no solo los costos que puedan generarse en la aplicación excepcional de la cadena perpetua, no implican un costo que pueda considerarse desequilibrante del marco fiscal del Estado en el inmediato, mediano y largo plazo, sino que este tipo de argumentos implicaría que los menores deben asumir como carga grados elevados de desprotección de sus derechos y someterlo a valores intrínsecamente y extrínsecamente inferiores como son el valor del ofensor y victimario causa al Estado al ser limitada su libertad por conductas delictivas contrariaras a bienes jurídicamente tutelados y de interés superior.

Este tipo de argumentos no sólo resultan incoherentes, sino que pretenden generar en los menores la carga de soportar una desprotección del Estado frente a sus intereses supremos, que no está en capacidad ni tiene el deber de soportar, pues imponerla implica dar al traste con la Constitución y los derechos que se le reconocen como plenos a los niños, niñas y adolescentes.

VI. PROPOSICIÓN

Por lo expuesto anteriormente solicitamos a la Plenaria del Senado de la República, **dar segundo debate en primera vuelta** al Proyecto de Acto Legislativo número 21 de 2019 Senado, 001 de 2019 Cámara acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo número 047 de 2019 Cámara, *por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de Prisión Perpetua y estableciendo la Prisión Perpetua Revisable*, conforme al texto aprobado por la Comisión.

Cordialmente,

MIGUEL ANGEL PINTO HERNÁNDEZ
Coordinador Ponente

ROOSVELT RODRÍGUEZ RENGIFO
Coordinador Ponente

ESPERANZA ANDRADE
Ponente

MARÍA FERNANDA CABAL
Ponente

CARLOS GUEVARA
Ponente

GERMÁN VARÓN COTRINO
Ponente

ALEXANDER LÓPEZ MAYA
Ponente

ANGÉLICA MARÍA LOZANO
Ponente

GUSTAVO PETRO
Ponente

JULIÁN GALLO
Ponente

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

Presidente,

SANTIAGO VALENCIA GONZALEZ

Secretario,

GUILLERMO LEON GIRALDO GIL

TEXTO APROBADO POR LA COMISIÓN PRIMERA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 21 DE 2019 SENADO, NÚMERO 001 DE 2019 CÁMARA ACUMULADO CON EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 047 DE 2019 CÁMARA

por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua y estableciendo la prisión perpetua revisable.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 34 de la Constitución Política, el cual quedará así: ***Artículo 34.*** *Se prohíben penas de destierro, prisión perpetua y confiscación.*

No obstante, por sentencia judicial, se declara extinguido el dominio sobre los bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del tesoro público o con grave deterioro de la moral social.

De manera excepcional cuando un niño, niña o adolescente sea víctima de las conductas de homicidio en modalidad dolosa, acceso carnal o actos sexuales que impliquen violencia o esté en incapacidad de resistir, se podrá imponer como sanción hasta la pena de prisión perpetua.

Toda pena de prisión perpetua tendrá control automático ante el superior jerárquico.

En todo caso la pena deberá ser revisada en un plazo no inferior a veinticinco (25) años, para evaluar la resocialización del condenado.

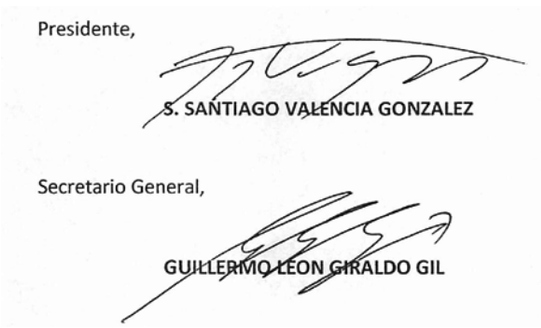
Parágrafo Transitorio. *El Gobierno nacional contará con un (1) año contado a partir de la fecha de promulgación del presente acto legislativo, para radicar ante el Congreso de la República el proyecto de ley que reglamente la prisión perpetua.*

Se deberá formular en el mismo término, una política pública integral que desarrolle la protección de niños, niñas y adolescentes; principalmente fundamentados en las alertas tempranas, educación, prevención, judicialización efectiva, condena y acompañamiento psicológico.

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

En los anteriores términos fue aprobado el Proyecto de Acto Legislativo número 21 de 2019 Senado, número 001 de 2019 Cámara acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo número 047 de 2019 Cámara, ***por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua y estableciendo la prisión perpetua revisable,*** **como consta en la sesión del día 26 de noviembre de 2019, Acta número 22.**

Nota: El Proyecto de Acto Legislativo fue aprobado en el mismo texto aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes.



CONTENIDO

Gaceta número 1173 - lunes, 2 de diciembre de 2019

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

Págs.

Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto proyecto de ley número 186 de 2019 Senado, por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley 5ª de 1992, se crea la Comisión Legal de Lucha Antidrogas y la Cooperación Internacional, del Congreso de la República de Colombia y se dictan otras disposiciones..... 1

Informe de ponencia para primer debate proyecto de ley número 209 de 2019 Senado, por medio de la cual se modifica el artículo 116, el numeral 2 del artículo 140, se deroga el artículo 117 del Código Civil y se dictan otras disposiciones..... 10

Informe de Ponencia para primer debate y texo propuesto en Senado del Proyecto de Ley 233 de 2019 Senado, 043 de 2018 Cámara, por medio de la cual se crea un incentivo tributario para aquellos pequeños y medianos establecimientos de alojamiento y hospedaje, que se certifiquen en calidad turística y se dictan otras disposiciones 13

Informe de ponencia para segundo debate texto aprobado por la comisión primera del honorable Senado de la república– primera vuelta del proyecto de acto legislativo número 21 de 2019 Senado, 001 de 2019 Cámara acumulado con el proyecto de acto legislativo número 047 de 2019 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 34 de la constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua y estableciendo la prisión perpetua revisable..... 29

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2019