



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIII - N° 1447

Bogotá, D. C., lunes, 16 de septiembre de 2024

EDICIÓN DE 26 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 184 DE 2024 SENADO

*por medio de la cual se dictan disposiciones para prohibir la discriminación en el proceso de donación de sangre, mejorar la seguridad de los donantes y de los pacientes transfundidos, y garantizar la disponibilidad y acceso a la sangre y sus hemocomponentes en el país.*

Bogotá D.C., 27 de agosto de 2024.

Doctor

**GREGORIO ELJACH PACHECO**

Secretario General

Senado de la República

E. S. D.

XII

**Asunto:** Radicación proyecto de ley "Por medio de la cual se dictan disposiciones para prohibir la discriminación en el proceso de donación de sangre, mejorar la seguridad de los donantes y de los pacientes transfundidos, y garantizar la disponibilidad y acceso a la sangre y sus hemocomponentes en el país".

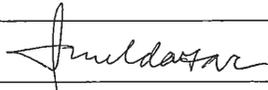
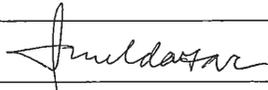
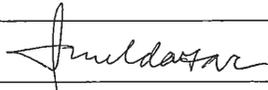
Estimado Secretario General,

En mi calidad de Congresista de la República y en uso de los derechos y facultades que me han sido conferidas constitucional y legalmente, respetuosamente me permito radicar y poner a consideración del Honorable Congreso de la República, el proyecto de ley de la referencia. En consecuencia, solicito se sirva dar inicio al respectivo trámite legislativo.

Cordialmente,

MARTHA ISABEL PERALTA EPIYÚ  
Senadora de la República

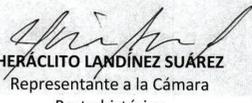
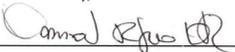
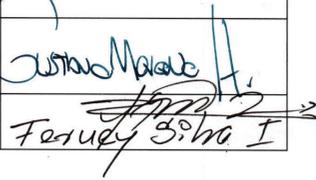
 <b>HERÁCLITO LANDÍNEZ SUÁREZ</b> Representante a la Cámara Pacto histórico	 <b>AGMETH JOSÉ ESCAF TIJERINO</b> Representante a la Cámara Atlántico Pacto Histórico
 <b>Martha Lisbeth Alfonso Jurado</b> Representante a la Cámara por el Tolima Coalición Alianza Verde - Pacto Histórico	

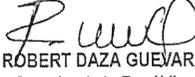
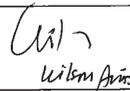
<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 50%; text-align: center; vertical-align: middle;">   <b>JULIO CÉSAR ESTRADA CORDERO</b>          Senador de la República de Colombia       </td> <td style="width: 50%; text-align: center; vertical-align: middle;">   <b>ROBERT DAZA GUEVARA</b>          Senador de la República          Polo Democrático - Pacto Histórico       </td> </tr> <tr> <td style="width: 50%; text-align: center; vertical-align: middle;">  </td> <td style="width: 50%;"></td> </tr> </table>	 <b>JULIO CÉSAR ESTRADA CORDERO</b> Senador de la República de Colombia	 <b>ROBERT DAZA GUEVARA</b> Senador de la República Polo Democrático - Pacto Histórico			<p style="text-align: center;"><b>SENADO DE LA REPÚBLICA</b>          Secretaría General ( Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)</p> <p>El día <u>27</u> del mes <u>Ago</u> del año <u>2024</u></p> <p>se radicó en este despacho el proyecto de ley N° <u>184</u> Acto Legislativo N° _____, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: <u>H.S. Martha Revilla, Zaira Benal, Bermeo Bedoya, Gustavo Floren, Omar Restrepo y otros Congregados</u></p>
 <b>JULIO CÉSAR ESTRADA CORDERO</b> Senador de la República de Colombia	 <b>ROBERT DAZA GUEVARA</b> Senador de la República Polo Democrático - Pacto Histórico				
					
<p style="text-align: center;"><b>Proyecto de Ley No. <u>184</u> de 2024</b></p> <p style="text-align: center;"><i>“Por medio de la cual se dictan disposiciones para prohibir la discriminación en el proceso de donación de sangre, mejorar la seguridad de los donantes y de los pacientes transfundidos, y garantizar la disponibilidad y acceso a la sangre y sus hemocomponentes en el país”</i></p> <p style="text-align: center;"><b>“EL CONGRESO DE COLOMBIA,</b> <b>DECRETA”.</b></p> <p><b>Artículo 1. Objeto.</b> La presente Ley tiene por objeto prohibir la discriminación en el proceso de donación de sangre, mejorar la seguridad de los donantes y de los pacientes transfundidos, y garantizar la disponibilidad y acceso a la sangre y sus hemocomponentes en el país.</p> <p><b>Artículo 2. Prohibición de discriminación.</b> Se prohíbe en todas las etapas para la selección de donantes de sangre la discriminación, el diferimiento o la exclusión basada exclusivamente en la orientación sexual o la identidad de género.</p> <p><b>Artículo 3. Criterios para la selección de donantes.</b> Durante todas las etapas para la selección de donantes de sangre, especialmente en la etapa de entrevista o el mecanismo que la reemplace, no se podrá realizar diferimiento temporal, diferimiento permanente o exclusión de los potenciales donantes por causas diferentes a las conductas, condiciones o factores de riesgo determinados.</p> <p>En ningún caso se podrá considerar la identidad de género o la orientación sexual de los donantes potenciales como factores, grupos, poblaciones o conductas de riesgo.</p> <p><b>Artículo 4. Actualización de lineamientos.</b> El Ministerio de Salud y Protección Social y el Instituto Nacional de Salud deberán actualizar los lineamientos técnicos, administrativos y procedimientos para la selección de donantes de sangre de acuerdo con las necesidades de fortalecimiento de los procesos involucrados en la medicina transfusional, basados en revisiones científicas, desarrollo tecnológico y apoyo de expertos.</p> <p><b>Artículo 5. Disponibilidad y acceso.</b> El Gobierno Nacional deberá garantizar la disponibilidad y acceso a la sangre y sus hemocomponentes en todo el territorio nacional mediante la vigilancia de las cadenas de suministro, la evidencia de las necesidades y la responsabilidad de todos los bancos de sangre, públicos o privados, de suplir las necesidades transfusionales del país en óptimas condiciones de seguridad y calidad.</p>	<p><b>Artículo 6. Coordinación de bancos de sangre.</b> Todos los bancos de sangre del país deberán trabajar armónicamente en la promoción de la donación, priorizando la seguridad de los donantes para minimizar eventos adversos asociados a la donación y manteniendo altos estándares de seguridad en todas las etapas de la cadena transfusional para mitigar las reacciones adversas a la transfusión.</p> <p><b>Artículo 7. Fortalecimiento de la Red de Bancos de Sangre.</b> El Ministerio de Salud y Protección Social y el Instituto Nacional de Salud promoverán el fortalecimiento de la Red de Bancos de Sangre mediante la creación de Bancos de Sangre y Servicios de Transfusión, fomentando la donación de sangre en todo el territorio nacional y generando mecanismos que permitan alertar sobre situaciones de insuficiencia de sangre y hemocomponentes en las instituciones hospitalarias con actividad transfusional siempre que cumplan con los criterios técnicos y científicos necesarios para el fortalecimiento del sistema.</p> <p>Sin perjuicio de lo anterior, todas las acciones administrativas dirigidas a promover el fortalecimiento de la Red Nacional de Bancos de Sangre y Servicios de Transfusión se implementarán de manera prioritaria en los municipios apartados, con difícil acceso o conectividad, y con presencia de población étnica.</p> <p><b>Artículo 8. Información al donante.</b> Los bancos de sangre proporcionarán información clara y precisa sobre todas las etapas del proceso de donación, incluyendo los riesgos y beneficios reales para el donante. Asimismo, deberán informar a los donantes potenciales sobre las limitaciones de las pruebas de laboratorio utilizadas para el tamizaje de la sangre donada y el periodo durante el cual estas pruebas no pueden detectar infecciones, a pesar de que el donante pueda ser portador de las mismas y, por tanto, pueda transmitir las a los futuros pacientes transfundidos.</p> <p><b>Artículo 9. Campañas de información y sensibilización.</b> El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Salud y Protección Social, el Instituto Nacional de Salud, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, la Autoridad Nacional de Televisión y demás entidades competentes, deberán realizar campañas y espacios de información en los medios de comunicación dedicados a la divulgación, sensibilización y fomento de la donación voluntaria de sangre altruista, frecuente y segura en el país.</p> <p><b>Artículo 10. Hemovigilancia.</b> El Instituto Nacional de Salud, en el marco de la hemovigilancia, socializará los hallazgos que brinden oportunidades de mejora para mitigar la ocurrencia de reacciones adversas a la donación y a la transfusión, así como informes que permitan orientar acciones para mejorar la disponibilidad de sangre y responder a las necesidades transfusionales en el territorio nacional.</p>				

Artículo 11. Traducción a lenguas nativas. Las autoridades de los grupos étnicos, con tradición lingüística propia, podrán solicitar al Gobierno Nacional que la presente Ley sea traducida a su lengua nativa. El Gobierno Nacional reglamentará lo pertinente y definirá los recursos para tal fin.

Artículo 12. Vigencia. La presente ley rige a partir de su publicación.

*Martha Isabel Peralta Epiayú*  
MARTHA ISABEL PERALTA EPIAYÚ  
Senadora de la República

 AGMETH JOSÉ ESCAF TLIERINO Representante a la Cámara Atlántico Pacto Histórico	 HERÁCLITO LANDÍNEZ SUÁREZ Representante a la Cámara Pacto histórico
 Martha Lisbeth Alfonso Jurado Representante a la Cámara por el Tolima Coalición Alianza Verde - Pacto Histórico	 Samuel Bernal
 Camal Riquelme	 Faruq Silva

 ROBERT DAZA GUEVARA Senador de la República Polo Democrático - Pacto Histórico	 JULIO CÉSAR ESTRADA CORDERO Senador de la República de Colombia
 Wilmar Arias	

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Proyecto de Ley No. 184 de 2024

"Por la cual se dictan disposiciones para prohibir la discriminación en los procesos de selección de donantes, se garantiza la seguridad del receptor y se promueve la donación de sangre en el país"

1. OBJETO.

El presente proyecto de ley tiene por objeto prohibir la discriminación en el proceso de donación de sangre, mejorar la seguridad de los donantes y de los pacientes transfundidos, y garantizar la disponibilidad y acceso a la sangre y sus hemocomponentes en el país.

Para ello, se dispone que no se podrá realizar diferimiento temporal, diferimiento permanente o exclusión de los potenciales donantes por causas diferentes a las conductas, condiciones o factores de riesgo determinados. Se prohíbe la discriminación basada exclusivamente en la orientación sexual o la identidad de género en todas las etapas de la selección de donantes de sangre, asegurando que estas características no sean consideradas como factores, grupos, poblaciones o conductas de riesgo.

Asimismo, el proyecto de ley propende por ampliar y garantizar la disponibilidad y acceso a la sangre y sus hemocomponentes en todo el territorio nacional mediante la vigilancia de las cadenas de suministro, la evidencia de las necesidades, y la responsabilidad de suplir las necesidades transfusionales en óptimas condiciones. Además, contempla la actualización de los lineamientos técnicos, administrativos y procedimientos para la selección de donantes de sangre de acuerdo con las necesidades de fortalecimiento de los procesos involucrados en la medicina transfusional.

2. JUSTIFICACIÓN

La salud es un derecho fundamental consagrado en la Constitución Política de Colombia y un pilar esencial para el bienestar y desarrollo de la sociedad. En este contexto, la disponibilidad y accesibilidad de sangre segura y sus hemocomponentes son cruciales para garantizar una atención adecuada en situaciones de emergencia, cirugías y tratamientos médicos que requieren transfusiones sanguíneas.

La sangre y los componentes anatómicos se obtienen gracias a la donación altruista, gratuita y desinteresada de los seres humanos. Estos se han convertido en una opción terapéutica crucial para mejorar la calidad de vida de pacientes crónicos o en condiciones de alta vulnerabilidad, cuyas necesidades no pueden ser resueltas por otras tecnologías en salud. En ocasiones, la transfusión de

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General ( Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 27 del mes Agosto del año 2024

se radicó en este despacho el proyecto de ley N°. 184 Acto Legislativo N°. \_\_\_\_\_, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: H.S. Martha Peralta Epiayú, Zonia Bernal, Berenice Bedoya, Gustavo Moreno, Omar Restrepo y Daniel Castañeda

SECRETARÍA GENERAL

<p>sangre es la única opción para garantizar la sobrevivencia de estos pacientes, lo que obliga a los sistemas de salud a considerar las condiciones especiales para su obtención.</p> <p>La donación de sangre representa una oportunidad para fortalecer la sociedad, ya que fomenta la confianza pública y la cohesión social, generando un impacto positivo en la economía, la participación ciudadana y el fortalecimiento de los sistemas de salud. Decidir ser donante de sangre y componentes anatómicos es un acto de autocuidado y cuidado hacia otros: es ofrecer calidad de vida o una nueva oportunidad a quienes lo necesiten, sin distinción ni exclusión.</p> <p>La sangre y los componentes anatómicos son bienes de interés público, irremplazables y necesarios, provenientes de sujetos cuyos derechos humanos siempre deben ser respetados.</p> <p>La donación de sangre tiene una importancia social significativa. Ante la imposibilidad de fabricar sangre artificialmente, quienes requieren transfusiones sanguíneas dependen de la solidaridad de otros. Como lo establece el artículo 28 del Decreto 1571 de 1993, "donar sangre es un deber de solidaridad social que tienen las personas y, por ningún motivo, podrá ser remunerado". En este sentido, la regulación de la donación de sangre busca garantizar la disponibilidad de la mayor cantidad posible de sangre donada gracias a la solidaridad de los donantes voluntarios.</p> <p>Sin embargo, recolectar la mayor cantidad de sangre donada tiene sus límites. Es esencial proteger a la población receptora de transfusiones, que se encuentra en una situación de debilidad manifiesta debido a su estado de salud. La vulnerabilidad de quienes requieren transfusiones obliga a los sistemas de salud a implementar estrategias de salud pública para garantizar la calidad y seguridad de la sangre donada. Entre las infecciones que se buscan evitar se encuentran los virus de inmunodeficiencia humana (VIH), hepatitis B (VHB) y hepatitis C (VHC). En respuesta a estos riesgos, diversos países han desarrollado sistemas de hemovigilancia para asegurar la mejor calidad posible de la sangre donada y reducir el riesgo de transmisión de infecciones a través de transfusiones.</p> <p>En Colombia, aunque la donación de sangre se mantiene como un acto altruista y solidario y se ha construido un sistema de hemovigilancia robusto para garantizar la calidad de la sangre donada, persisten desafíos significativos. A pesar de los avances, la pandemia de COVID-19 ha afectado la disponibilidad de sangre y las reservas mínimas, y se continúan enfrentando problemas como la discriminación en los procesos de selección de donantes y dificultades en la disponibilidad y el acceso a la sangre que responda a las necesidades transfusionales del país. Estos escenarios no solo restringen derechos fundamentales de los ciudadanos, sino que también comprometen la seguridad de los donantes y los pacientes transfundidos.</p> <p><b>2.1. DE LA DISCRIMINACIÓN EN LOS PROCESOS SELECCIÓN DE DONANTES DE SANGRE EN COLOMBIA.</b></p>	<p>Como se dispuso anteriormente, la sangre es un recurso de interés público y un componente terapéutico esencial para diversos eventos médicos que requieren manejo de oxígeno y compensación de volumen. Por ello, es fundamental garantizar una disponibilidad suficiente, segura, asequible y oportuna de sangre y sus hemocomponentes, con el fin de satisfacer las necesidades de los pacientes.</p> <p>En Colombia, el Instituto Nacional de Salud como entidad encargada de <i>participar y prestar asesoría en la formulación de normas científico-técnicas y procedimientos técnicos en salud pública y de coordinar la Red Nacional de Bancos de Sangre</i>, ha dispuesto en sus lineamientos técnicos que la obtención de sangre a través de donaciones voluntarias y habituales implica una serie de procesos y reconocimientos que trascienden los aspectos técnicos. Estos incluyen la libertad para donar, la motivación para hacerlo, el reconocimiento social, y la comprensión del procedimiento y sus implicaciones tanto para el donante como para el receptor de la sangre.</p> <p>El proceso de selección de donantes de sangre en Colombia está estructurado en varias etapas, que buscan identificar factores de riesgo que puedan comprometer la salud del donante o del receptor. Las etapas de selección incluyen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Promoción de la Donación de Sangre</b></li> <li>- <b>Asesoría Predonación</b></li> <li>- <b>Autoexclusión Predonación</b></li> <li>- <b>Diligenciamiento de la Encuesta</b></li> <li>- <b>Entrevista</b></li> <li>- <b>Autoexclusión Postdonación</b></li> </ul> <p>Estas etapas se complementan con el (i) <b>Diligenciamiento de la Encuesta para Selección de Donantes de Sangre</b> y el (ii) <b>Diligenciamiento de la Ficha Clínica</b>.</p> <p>El documento de lineamientos técnicos establece que la selección de donantes debe incluir el diligenciamiento de una encuesta y la posterior entrevista con el personal de salud. La encuesta recoge datos personales y antecedentes médicos relevantes, como hospitalizaciones recientes, problemas de salud, vacunas, y nuevas parejas sexuales.</p> <p>Al respecto, la Corte Constitucional, en diversas sentencias de tutela, ha subrayado la necesidad de eliminar criterios discriminatorios en el proceso de selección de donantes. En sentencias como la T-248 de 2012 y la T-171 de 2022, se han protegido los derechos fundamentales de igualdad, no discriminación, libre desarrollo de la personalidad, dignidad y derechos sexuales. Se ha instado al Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Salud y Protección Social, a revisar la normativa vigente para eliminar criterios de selección basados en orientación sexual e identidad de género como factores de riesgo de enfermedades infecciosas.</p>
<p>En la Sentencia T-171/22, la Corte evaluó la vulneración de derechos fundamentales debido a la prohibición de donar sangre a hombres que tienen sexo con otros hombres. Esta exclusión estaba basada en la Resolución 3212 de 2018 y el Lineamiento Técnico para la Selección de Donantes de Sangre, que clasificaban a ciertos grupos como de mayor riesgo para la transmisión de VIH. La Corte ordenó al Instituto Nacional de Salud modificar estas normativas para eliminar tales categorías discriminatorias, al considerar que vulneran los derechos fundamentales de las personas afectadas.</p> <p>Aunque la aceptación o el diferimiento de donantes es responsabilidad de los profesionales de salud según los lineamientos técnicos y bajo la dirección del banco de sangre, tal como lo ha estipulado la Corte, no debe haber diferimiento temporal o permanente basado únicamente en la orientación sexual o identidad de género. El riesgo transfusional debe basarse en prácticas sexuales riesgosas según la literatura científica actual, y no en prejuicios.</p> <p><b>2.2. DE LA DISPONIBILIDAD Y ACCESO A LA SANGRE Y SUS HEMOCOMPONENTES EN COLOMBIA.</b></p> <p>La disponibilidad y acceso a sangre y hemocomponentes son aspectos cruciales para la garantía de una atención médica adecuada en Colombia. La sangre, indispensable en situaciones de emergencia, cirugías complejas y tratamientos de enfermedades crónicas, representa un recurso vital que puede marcar la diferencia entre la vida y la muerte para muchos pacientes. Asegurar una oferta suficiente y segura de sangre es esencial para que los sistemas de salud puedan responder de manera efectiva a las necesidades médicas, sin demoras que puedan comprometer los resultados clínicos y la supervivencia de los pacientes.</p> <p>En el contexto de emergencias y desastres, la demanda de sangre puede aumentar drásticamente, requiriendo una respuesta ágil y eficiente. Fortalecer la infraestructura de la Red Nacional de Bancos de Sangre y optimizar los procedimientos de recolección, almacenamiento y distribución es crucial para manejar grandes volúmenes de transfusiones en tiempos de crisis. Esto permite una respuesta rápida y coordinada, mejorando la capacidad del sistema de salud para enfrentar situaciones críticas y salvar vidas.</p> <p>Además, una mayor disponibilidad y acceso a sangre segura contribuye a la reducción de riesgos transfusionales. La implementación de procedimientos avanzados de tamizaje y hemovigilancia es fundamental para minimizar la transmisión de enfermedades infecciosas y garantizar la seguridad de los pacientes. Un sistema robusto y actualizado asegura que las unidades de sangre sean seguras, protegiendo tanto a los donantes como a los receptores de transfusiones.</p> <p>La equidad en el acceso a servicios de salud también se ve beneficiada por una infraestructura fortalecida. Las regiones más vulnerables y con menor cobertura deben contar con garantías de</p>	<p>suministro suficiente de sangre. Esto promueve la equidad en el sistema de salud, asegurando que todos los ciudadanos, independientemente de su ubicación geográfica o condición socioeconómica, tengan acceso a tratamientos médicos esenciales que requieran transfusiones.</p> <p>Fortalecer la red de bancos de sangre y mejorar los mecanismos de gestión también promueve la donación voluntaria. Los donantes se sienten motivados cuando saben que su contribución tiene un impacto positivo inmediato en la vida de los pacientes. Una infraestructura eficiente facilita una mayor captación de donaciones, fomentando una cultura de solidaridad y altruismo en la comunidad.</p> <p>Finalmente, la adaptación a cambios demográficos y epidemiológicos requiere una capacidad constante de ajuste en la oferta y demanda de sangre y hemocomponentes. Un sistema robusto permite una mejor adaptación a estas variaciones, respondiendo a nuevas necesidades emergentes con eficacia. Además, una gestión optimizada de recursos mejora la eficiencia operativa, reduciendo costos y mejorando la sostenibilidad del sistema a largo plazo.</p> <p>En resumen, la mejora y fortalecimiento de la disponibilidad y acceso a sangre y hemocomponentes es esencial para garantizar una atención médica adecuada, equitativa y segura en Colombia. Este esfuerzo tiene un impacto positivo en la salud pública, en la confianza de los ciudadanos en el sistema de salud y en la capacidad del país para enfrentar desafíos médicos con eficacia.</p> <p><b>2.3. DEL PROCESO DE DONACIÓN DE SANGRE.</b></p> <p>El proceso de donación de sangre en el país se basa en la donación voluntaria y habitual, en conformidad con las recomendaciones y directrices de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y la Organización Mundial de la Salud (OMS). Además de la voluntad de los donantes, es fundamental cumplir con un proceso de selección riguroso. Según los lineamientos establecidos por el Instituto Nacional de Salud (INS), la obtención de sangre requiere considerar aspectos que trascienden lo técnico. Al respecto, el INS estableció que:</p> <p><i>"(...) Sin embargo, obtener sangre a través de donaciones voluntarias y habituales requiere de una serie de procesos y reconocimientos que superan los aspectos técnicos de la obtención de sangre, entre ellos, la libertad de donar o no, la motivación para donar, el reconocimiento social, comprensión del procedimiento y sus implicaciones para el donante y para la salud del posible receptor de la sangre. Conocimiento tal, que debe permitir una donación libre, solidaria, y voluntaria. El proceso de selección de donantes abarca una serie de preguntas que buscan identificar factores de riesgo que pueden vulnerar la salud ya sea del donante o del receptor".</i></p> <p>El proceso de selección de donantes se articula en varias etapas antes de que la sangre llegue al receptor. Aunque el INS distingue seis etapas, para simplificar, se abordarán tres principales. La</p>

primera etapa es la promoción de la donación de sangre. En esta fase, los bancos de sangre, tanto públicos como privados, realizan campañas para promover, informar y sensibilizar a la población sobre la donación. Los donantes potenciales deben proporcionar información sobre sus condiciones de salud, permitiendo al personal del banco de sangre identificar posibles conductas de riesgo que puedan afectar la salud del donante o del receptor.

La segunda etapa incluye la entrevista y la evaluación física del donante, que se realiza tras una asesoría previa. En esta fase, se aplica un cuestionario y se lleva a cabo una revisión médica para determinar los factores de riesgo asociados con el donante. Esta evaluación busca asegurar que la sangre donada no represente un riesgo para el receptor y que el donante no enfrente eventos adversos durante el proceso. Por ejemplo, si un individuo pesa 40 kg y tiene 20 años, el volumen total de sangre es aproximadamente 2400 ml. Al donar 450 ml, el volumen restante es de 1950 ml. Una pérdida superior al 15% del volumen total de sangre puede provocar un choque hipovolémico, especialmente en donantes primerizos y en mujeres, aumentando el riesgo de desmayos o convulsiones.

La última etapa se refiere a las pruebas de tamización realizadas después de la entrevista física y los exámenes médicos. Estas pruebas analizan la sangre donada para detectar posibles agentes infecciosos como VIH, HTLV, hepatitis B, hepatitis C, Treponema pallidum (causante de sífilis) y Trypanosoma cruzi (causante de la enfermedad de Chagas). También se llevan a cabo pruebas para determinar el grupo sanguíneo (A, B, AB, O) y el factor Rh (positivo o negativo). A pesar de que todas las pruebas empleadas buscan ofrecer la mayor sensibilidad y especificidad posible, existen limitaciones, especialmente en la detección de agentes infecciosos debido al periodo de ventana inmunológica, durante el cual las pruebas pueden arrojar resultados negativos a pesar de que el donante pueda ser portador y transmisor de infecciones.

En resumen, estas tres etapas son esenciales para minimizar los riesgos de transmisión de infecciones mediante transfusiones y garantizar la seguridad y calidad de la sangre donada.

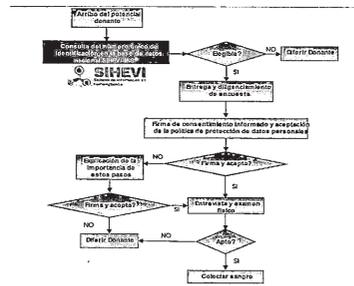


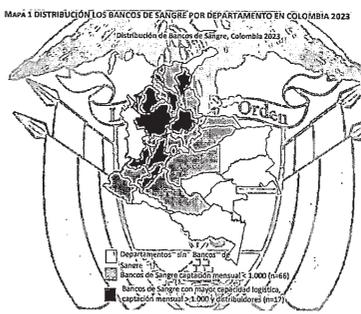
Figura 1. Algoritmo para la selección de donantes de sangre en Colombia

2.4. BANCOS DE SANGRE EN COLOMBIA

Los Bancos de Sangre son los establecimientos o dependencias que cumplen con la normatividad vigente para adelantar actividades relacionadas con la obtención, procesamiento y almacenamiento de sangre humana destinada a la transfusión y/o hemocomponentes, asegurando la calidad de la sangre y sus derivados.

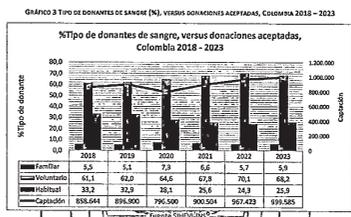
Actualmente, Colombia cuenta con 83 bancos de sangre que para el 2023 captaron alrededor de un millón (1.000.000) de donaciones para atender a una población de más de 52 millones de habitantes (Tasa de donación: 19.2 donantes por mil habitantes).

De acuerdo con el Informe Nacional Bancos de Sangre 2023, del Instituto Nacional de Salud, del total de bancos de sangre, 22 presentaron una captación superior a 12.000 donaciones por año, 17 de ellos son distribuidores y en promedio cada uno de este sule los requerimientos de hemocomponentes a más de 50 IPS, lo que los hace contar con la capacidad logística suficiente para responder como referentes en situaciones de emergencia en el territorio nacional.



Del total de donaciones potenciales, 13,1% fueron diferidas por algún motivo, y del total de donaciones aceptadas (n=999.585), el 92,9% se efectuaron mediante extracción de sangre total.

Para el 2023, el 94,1% de las donaciones provinieron de donantes voluntarios, de los cuales el 25,9% acudió de manera habitual (al menos 2 veces en 12 meses), y 5,9% de los donantes fueron motivados por las necesidades de un familiar o persona cercana; reflejando un comportamiento similar a lo registrado en los últimos 5 años.



Si bien a lo largo de las últimas dos décadas, se ha registrado un aumento significativo en la donación voluntaria de sangre en Colombia. Actualmente, el país se destaca en América Latina por tener una tasa de donación voluntaria superior al 90%. Sin embargo, es necesario redoblar los esfuerzos para incrementar también la donación voluntaria habitual, la cual, antes de la pandemia

de COVID-19, representaba casi el 33% del total de las donaciones. A pesar de los esfuerzos realizados, esta tasa no superó el 27% en 2023.

El incremento en las donaciones voluntarias es crucial debido a la alta demanda de transfusiones diarias en Colombia, donde se requiere transfundir a un mínimo de 1.100 personas cada día. Actualmente, se estima que cada paciente transfundido cuenta con alrededor de dos donantes para satisfacer estas necesidades.

Por lo tanto, es fundamental implementar medidas que garanticen tanto la seguridad de los donantes como la de los pacientes transfundidos. Además, es vital asegurar un número adecuado de donantes, dado que hay pacientes que requieren al menos seis transfusiones cada vez que reciben atención en áreas especializadas como unidades renales, trasplantes, cirugía cardiotorácica o hematología. Asegurar el cumplimiento de las necesidades diarias y mantener un inventario suficiente para atender emergencias, catástrofes o situaciones urgentes es una necesidad imperiosa.

3. CONTEXTO LEGAL Y CONSTITUCIONAL DEL PROYECTO.

El Título IX de la Ley 09 de 1979 establece la competencia del Ministerio de Salud para regular la donación o traspaso de órganos, tejidos o líquidos orgánicos por parte de una persona viva a otra. Sobre la donación de sangre, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1571 de 1993 en el cual "Se Reglamenta Parcialmente el Título IX de la Ley 09 de 1979, en cuanto a Funcionamiento de Establecimientos Dedicados a la Extracción, Procesamiento, Conservación y Transporte de Sangre Total o de sus Hemoderivados, se Crean la Red Nacional de Bancos de Sangre y el Consejo Nacional de Bancos de Sangre y se dictan otras disposiciones sobre la materia. En ambas normas, no se establecieron criterios que prohibieran la discriminación durante todo el proceso de donación de sangre. Además, se le otorgó al INS la dirección de la Red Nacional de Bancos de Sangre (art. 25) dejándola como la principal institución encargada de dirigir el proceso de donación de sangre y fijar las condiciones técnicas del proceso de captación de sangre.

En materia técnica, se han expedido dos tipos de regulaciones. Por un lado, el Ministerio de Salud expidió la Resolución 901 de 1996 mediante la cual fijó el "Manual de Normas Técnicas, Administrativas y de Procedimientos para Bancos de Sangre" que aún permanece vigente a pesar de las importantes modificaciones sobre el proceso de captación de sangre realizadas en el 2018 y 2023. Por el otro lado, el INS expidió el "Lineamiento técnico para la selección de donantes de sangre en Colombia". Tanto las resoluciones del Ministerio de Salud como los lineamientos técnicos expedidos por el INS han sido analizados en sede de tutela y se concluyó que estos debían modificarse por vulnerar derechos fundamentales, especialmente la prohibición de no discriminación.

<p>La primera acción de tutela fue resuelta por la Corte Constitucional mediante la sentencia T-248 de 2012. En esa providencia, la Corte concluyó que durante el proceso de donación de sangre no se puede discriminar en razón del género. El proceso de evaluación de la calidad del donatario de sangre a través de la entrevista debe centrarse en identificar los factores de riesgo, no la orientación sexual o de género de la persona. Al respecto, la Corte mencionó:</p> <p>“(…) entre los factores de riesgo que deben tenerse en cuenta al momento de calificar a un donante de sangre, no debe mencionarse la orientación sexual, sino los comportamientos sexuales riesgosos, como, por ejemplo, relaciones sexuales sin ningún tipo de protección o con personas desconocidas, la promiscuidad, no tener una pareja permanente, etc. La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha dicho que la orientación sexual es un criterio sospechoso, por tanto, los tratos basados en este criterio se presumen inconstitucionales, y por ello deben someterse a un juicio estricto de proporcionalidad, según el cual se debe verificar si la medida o criterio que difiere al actor donar sangre por su orientación sexual: a) pretende alcanzar un objetivo constitucionalmente imperioso, b) es necesario para cumplir con el objetivo, y c) es proporcional en estricto sentido, es decir, si sus beneficios son mayores que sus sacrificios o costos en términos de la afectación de derechos fundamentales” (Corte Constitucional, sentencia T-248 de 2012)</p> <p>Por lo anterior, exhortó al Ministerio de Salud revisar los criterios de exclusión y factor de riesgo reglamentados en la Resolución 901 de 1996 para evitar incluir condiciones que afectaran a las personas en razón a su identidad de género. La orden cuarta de la sentencia referenciada ordenó:</p> <p>“EXHORTAR al Ministerio de Salud y de la Protección Social para que sustentándose en el presente fallo:</p> <p>a) Revise la reglamentación vigente sobre recepción, extracción y suministro de donaciones de sangre, con el fin de eliminar los criterios de selección de donantes basados en la orientación sexual como criterio de calificación de riesgo de enfermedades infecciosas como el VIH, y en consecuencia, examine la regulación concretamente a indagar sobre las prácticas o conductas sexuales riesgosas, de conformidad con lo expuesto en este fallo.</p> <p>b) Diseñe guías, programas y planes de capacitación dirigidos a los profesionales de la salud y laboratorios que se encuentran sometidos al Decreto 1571 de 1993 y Resolución 901 de 1996, sobre la manera de realizar las encuestas y entrevistas a los posibles donantes, sin tener como criterio la orientación sexual.</p> <p>c) Divulgue el contenido de esta providencia entre las entidades a cargo de la recepción, extracción y suministro de donaciones de sangre.” (Corte Constitucional, sentencia T-248 de 2012).</p>	<p>A esta decisión llegó la Corte Constitucional luego de analizar la evidencia científica sobre la relación entre parejas del mismo sexo y el VIH. Como corroboró el tribunal constitucional, los avances científicos en la materia, que inicialmente partían de un prejuicio, han demostrado recientemente que el problema la posibilidad de contagio del VIH no se da por tener relaciones homosexuales, sino por las prácticas sexuales riesgosas. Lo cual ha impulsado el cambio de legislación en diferentes países y ha incidido en las recomendaciones de organismos internacionales de la salud. De esta forma, la Corte afirmó:</p> <p>“En efecto, tal como se ha evidenciado a lo largo de la historia, pese a su detección en principio en personas homosexuales, el VIH puede ser transmitido por relaciones sexuales también entre heterosexuales, debido a que el factor de riesgo no es la orientación sexual de la persona, sino de las prácticas sexuales riesgosas que haya ejercido a lo largo de su vida[50]. De hecho, una persona que se identifique como homosexual, y por ende, tiene relaciones sexuales con personas de su mismo sexo, puede no ser necesariamente un sujeto de riesgo potencial de VIH, toda vez que puede tener una pareja permanente con la que tiene sexo con protección o puede sencillamente no tener pareja, pero haber tenido relaciones sexuales “seguras” (por ejemplo, con personas conocidas, con preservativos, etc.)”</p> <p>Aunque el Ministerio procedió a realizar la modificación en la reglamentación, esta fue insuficiente. Nuevamente, en el 2022, la Corte Constitucional conoció de un caso en que se negó la donación de sangre por la condición sexual de las personas donantes. La decisión de la Corte Constitucional fue ratificar la decisión de 2012, y nuevamente ordenó al Ministerio de Salud modificar la reglamentación sobre captación de sangre. En síntesis, la decisión tomada por la Corte Constitucional en la sentencia T-171 de 2022 concluyó:</p> <p>“La Corte advierte que llegó a esta misma conclusión hace diez años y le ordenó al Ministerio de Salud y Protección Social tomar las medidas necesarias para detener la discriminación de hombres homosexuales en la donación de sangre. No obstante, la llegada de esta tutela diez años después evidencia que las autoridades sanitarias no han cumplido tal decisión. Por lo tanto, es necesario estructurar un conjunto de órdenes más concretas para detener inmediatamente la discriminación a la población LGBTQ+ en la donación de sangre. Dichas órdenes están dirigidas a adaptar las normas vigentes e implementarlas, capacitar al personal de los bancos de sangre en materia de discriminación a la población LGBTQ+, actualizar el Sistema de Información de Hemovigilancia y difundir masivamente esta decisión.”</p> <p>Aunque en principio podría afirmarse que la existencia de dos sentencias de la Corte Constitucional evita la discriminación en el proceso de donación de sangre, la teoría del precedente y la realidad muestran lo contrario. Respecto del primer punto, las dos decisiones son sentencias en sede de revisión y no de unificación. Por lo cual, no se tiene un precedente mediante doctrina probable o unificación, lo cual no concluye el debate constitucional. De hecho, como lo afirmó la</p>
<p>parte demandada en la sentencia T-171 de 2022: “(…) el personal del banco de sangre sostuvo que las sentencias de revisión de la Corte solamente tienen efectos vinculantes para las partes en cuestión. Por lo tanto, no era obligatorio que el banco aplicara tales pronunciamientos”. Lo cual muestra que la garantía de la no discriminación en la captación de sangre sigue siendo vulnerable.</p> <p>En conclusión, el debate no se limita únicamente a los derechos fundamentales de los individuos potencialmente afectados por la discriminación en la donación de sangre, sino que también se extiende a la vital importancia de asegurar que todos aquellos que requieren transfusiones de sangre puedan recibir el tratamiento necesario para preservar su vida. La protección de los derechos humanos y la garantía de acceso equitativo a sangre segura son dos aspectos fundamentales que justifican la necesidad del presente proyecto de ley. Al abordar ambos elementos, esta legislación busca fortalecer el sistema de donación de sangre en Colombia, promoviendo la equidad y la seguridad para todos los ciudadanos.</p> <p><b>4. IMPACTO FISCAL</b></p> <p>La Honorable Corte Constitucional en sentencia C-911 de 2007 puntualizó que el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en óbice y barrera para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa.</p> <p>“(…) expresó que los mismos son instrumentos de racionalización de la actividad legislativa que tienen una incidencia favorable en la aplicación de las leyes, en la implementación de las políticas públicas, en el logro de un orden en las finanzas públicas y de estabilidad macroeconómica para el país, pero no deben constituirse en medios que cercenen el ejercicio de la función legislativa por parte del Congreso de la República o que confieran un poder de veto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público en relación con el trámite y aprobación de los proyectos de ley, pues ello vulneraría la autonomía del legislador y el principio de separación de las ramas del poder público. Así mismo, señaló que por ser el citado ministerio el principal responsable del cumplimiento de tales requisitos, por razón de sus funciones y de los recursos humanos y materiales que tiene a su disposición, su incumplimiento por parte de esa entidad no puede determinar la falta de validez del proceso legislativo o de la ley correspondiente.”</p> <p>En cuanto a la posibilidad de discutir y aprobar leyes que comporten temas presupuestales o gasto público, en Sentencia C-324 de 1997, la Corte dispuso señaló que, salvo las restricciones constitucionales expresas, el Congreso puede aprobar leyes que comporten gasto público.</p> <p>“La Constitución, y tal y como lo ha señalado esta Corporación, atribuye competencias diferenciadas a los órganos del Estado según los diversos momentos de desarrollo de un gasto público. (...) es necesario distinguir entre una ley que decreta un gasto y la ley anual del</p>	<p>presupuesto, en la cual se apropian las partidas que se considera que deben ser ejecutadas dentro del período fiscal respectivo. Así, esta Corte ha señalado que, salvo las restricciones constitucionales expresas, el Congreso puede aprobar leyes que comporten gasto público. Sin embargo, corresponde al Gobierno decidir si incluye o no en el respectivo proyecto de presupuesto esos gastos, por lo cual no puede el Congreso, al decretar un gasto, ordenar traslados presupuestales para arbitrar los respectivos recursos”.</p> <p>En el mismo sentido, respecto del concepto impacto fiscal que los proyectos de ley pudieran generar, la Corte Constitucional ha dispuesto:</p> <p>“Las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Lo anterior, en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso haya valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. (...) El artículo 7º de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo”.</p> <p>Así las cosas, tal como lo ha dispuesto la Honorable Corte Constitucional, la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo. Sin embargo, a efectos de cumplir dicho requisito y a sabiendas de que, si bien compete a los miembros del Congreso la responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que los proyectos de ley puedan generar en el erario público es el Ejecutivo el que dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar correctamente dicho</p>

impacto, se deja constancia que se solicitará concepto de la presente iniciativa legislativa al Ministerio de Hacienda, el cual deberá adjuntarse al Proyecto una vez llegue la respuesta al mismo.

**5. CONFLICTO DE INTERESES**

En aplicación a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992, y dando cumplimiento al inciso uno del artículo 291, sobre la obligación del autor de describir las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés de acuerdo al artículo 286, se considera que la discusión y aprobación del presente Proyecto de Ley no genera un posible conflicto de interés en consideración al interés particular, actual y directo de los congresistas, por cuanto se trata de disposiciones de carácter general que se aplicarán para toda la población del departamento de La Guajira y no originan beneficios particulares, actuales y directos.

Sobre este tema el Consejo de Estado ha señalado lo siguiente:

*"No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concorra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna"* 14.

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

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

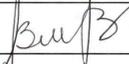
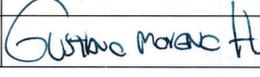
- a) *Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*
- b) *Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*

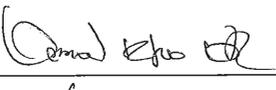
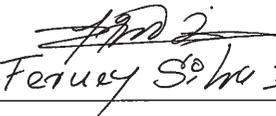
c) *Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil."*

Sin perjuicio de lo anterior, se debe tener en cuenta que la descripción del posible conflicto de interés que se pueda presentar frente al trámite del presente Proyecto de Ley no exime del deber del congresista de identificar causales adicionales y manifestar oportunamente.

Cordialmente,

  
**MARTHA ISABEL PERALTA EPIYÚ**  
 Senadora de la República

 <b>HERÁCLITO LANDÍNEZ SUÁREZ</b> Representante a la Cámara Pacto histórico	 <b>AGMETH JOSÉ ESCAF TIJERINO</b> Representante a la Cámara Atlántico Pacto Histórico
 <b>Martha Lisbeth Alfonso Jurado</b> Representante a la Cámara por el Tolima Coalición Alianza Verde - Pacto Histórico	 <b>Gustavo Moreno</b> Representante a la Cámara Atlántico Pacto Histórico
	

 <b>JULIO CÉSAR ESTRADA CORDERO</b> Senador de la República de Colo	 <b>ROBERT DAZA GUEVARA</b> Senador de la República Polo Democrático - Pacto Histórico
 <b>Fernando Soto</b>	 <b>Fernando Soto</b>
 <b>Willem Arias</b>	

**SENADO DE LA REPÚBLICA**

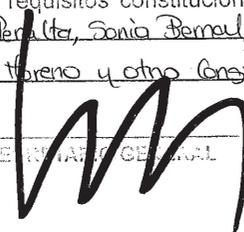
Secretaría General ( Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992 )

El día 27 del mes Agosto del año 2024

se radicó en este despacho el proyecto de ley N°. 184 Acto Legislativo N°. \_\_\_\_\_, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: H.S. Martha Peralta, Sonia Bernal, Bernice Berbya, Gustavo Moreno y otros congresistas

SECRETARÍA GENERAL



**SECCIÓN DE LEYES**  
**SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN**  
**LEYES**

Bogotá D.C., 27 de Agosto de 2024

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No. 184/24 Senado "POR MEDIO DE LA CUAL SE DICTAN DISPOSICIONES PARA PROHIBIR LA DISCRIMINACIÓN EN EL PROCESO DE DONACIÓN DE SANGRE, MEJORAR LA SEGURIDAD DE LOS DONANTES Y DE LOS PACIENTES TRANSFUNDIDOS, Y GARANTIZAR LA DISPONIBILIDAD Y ACCESO A LA SANGRE Y SUS HEMOCOMPONENTES EN EL PAÍS", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores MARTHA ISABEL PERALTA EPIEYÚ, SONIA BERNAL SÁNCHEZ, BERENICE BEDOYA PÉREZ, GUSTAVO MORENO HURTADO, OMAR RESTREPO CORREA, FERNEY SILVA IDROBO, WILSON ARIAS CASTILLO, JULIO CÉSAR ESTRADA CORDERO, ROBERT DAZA GUEVARA, IMELDA DAZA COTES; y los Honorables Representantes HERÁCLITO LANDINEZ SUÁREZ, AGMETH ESCAF TIJERINO, MARTHA ALFONSO JURADO, GABRIEL BECERRA YAÑEZ. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión **SÉPTIMA** Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

**GREGORIO ELJACH PACHECO**  
 Secretario General

**PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – AGOSTO 27 DE 2024**

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión **SÉPTIMA** Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

**CÚMPLASE**

**EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA**

**EFRAIN CEPEDA SARABIA**  
 SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

**GREGORIO ELJACH PACHECO**

Proyecto: Sarly Novoa  
 Revisó: Dra. Ruth Luengas Peña-Jefe de Leyes

# PONENCIAS

## INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NÚMERO 32 DE 2024 SENADO

*por la cual se modifican los artículos 113 y 114 de la Ley 2200 de 2022.*

<p>Bogotá, D.C., 12 de septiembre de 2024</p> <p>Doctor  <b>ARIEL FERNANDO ÁVILA MARTÍNEZ</b>                  Presidente de la Comisión Primera                  Senado de la República                  Ciudad</p> <p><b>Asunto:</b> Informe de Ponencia para Primer Debate del Proyecto de Ley Orgánica No. 032 de 2024 Senado "Por la cual se modifican los artículos 113 y 114 de la Ley 2200 de 2022".</p> <p>En cumplimiento de la designación que me hizo la Mesa Directiva de la Comisión Primera el día 11 de septiembre de 2024 mediante Acta MD-05, me permito rendir informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley de la referencia.</p> <p>Cordialmente,</p> <p style="text-align: center;"></p> <p><b>ALFREDO DELUQUE ZULETA</b>                  Senador de la República                  Ponente Único</p>	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <th colspan="2" style="text-align: center; padding: 2px;">TRÁMITE DEL PROYECTO</th> </tr> <tr> <td style="padding: 2px;"><b>Origen:</b></td> <td style="padding: 2px;">Congresional</td> </tr> <tr> <td style="padding: 2px;"><b>Autor:</b></td> <td style="padding: 2px;">HS Alfredo Deluque Zuleta.</td> </tr> <tr> <td style="padding: 2px;"><b>Proyecto Original:</b></td> <td style="padding: 2px;">Gaceta N° 1277 del 9 de septiembre de 2024.</td> </tr> <tr> <td style="padding: 2px;"><b>Trámite:</b></td> <td style="padding: 2px;">Proyecto original radicado el 24 de julio de 2024. De conformidad con la Ley 3ª de 1992, el proyecto fue asignado a la Comisión Primera. La Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República designó como ponente al autor HS Alfredo Deluque el día 11 de septiembre de 2024.</td> </tr> </table> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <th colspan="2" style="text-align: center; padding: 2px;">OBJETO DEL PROYECTO</th> </tr> <tr> <td colspan="2" style="padding: 2px;">El proyecto de ley tiene como objeto corregir algunos errores de transcripción y redacción e imprecisiones de los artículos 113 y 114 de la Ley 2200 de 2022 que consagran las prohibiciones e incompatibilidades de los gobernadores.</td> </tr> <tr> <td colspan="2" style="padding: 2px;">Adicionalmente, contrario a lo que ha establecido la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado en relación con el régimen de incompatibilidades, los artículos 113 y 114 en cuestión vulneran los principios de razonabilidad y proporcionalidad que deben imperar en la legislación sobre la materia.</td> </tr> <tr> <td colspan="2" style="padding: 2px;">En ese sentido, se hace necesario modificar algunos aspectos de las disposiciones mencionadas de modo que correspondan a los límites constitucionales del régimen de incompatibilidades que, en virtud de errores de transcripción o redacción, no quedaron plasmadas en el texto de dichas disposiciones.</td> </tr> </table> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <th colspan="2" style="text-align: center; padding: 2px;">RESUMEN</th> </tr> <tr> <td colspan="2" style="padding: 2px;"> <ul style="list-style-type: none"> <li>El <b>artículo 1</b>, presenta el objeto de la ley.</li> <li>El <b>artículo 2</b> modifica el artículo 113 de la Ley 2200 de 2022 que establece "otras incompatibilidades" para los gobernadores. Las modificaciones al artículo 113 se identifican a continuación:</li> </ul> </td> </tr> <tr> <td colspan="2" style="padding: 2px;"> <p><b>ARTÍCULO 113. Otras incompatibilidades. Además, constituyen incompatibilidades de los gobernadores para desempeñar cargos públicos, las siguientes:</b></p> <p>1. En el <b>departamento</b> nivel territorial donde hayan ejercido <b>el cargo</b> jurisdicción, desde el momento de su elección y hasta doce (12) meses después del vencimiento de su período o retiro del servicio:</p> <p>1.1. <b>Intervenir en nombre propio o ajeno en asuntos, actuaciones administrativas o actuación contractual en las cuales tenga interés el departamento, distrito o municipio correspondiente, o sus organismos;</b></p> </td> </tr> </table>	TRÁMITE DEL PROYECTO		<b>Origen:</b>	Congresional	<b>Autor:</b>	HS Alfredo Deluque Zuleta.	<b>Proyecto Original:</b>	Gaceta N° 1277 del 9 de septiembre de 2024.	<b>Trámite:</b>	Proyecto original radicado el 24 de julio de 2024. De conformidad con la Ley 3ª de 1992, el proyecto fue asignado a la Comisión Primera. La Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República designó como ponente al autor HS Alfredo Deluque el día 11 de septiembre de 2024.	OBJETO DEL PROYECTO		El proyecto de ley tiene como objeto corregir algunos errores de transcripción y redacción e imprecisiones de los artículos 113 y 114 de la Ley 2200 de 2022 que consagran las prohibiciones e incompatibilidades de los gobernadores.		Adicionalmente, contrario a lo que ha establecido la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado en relación con el régimen de incompatibilidades, los artículos 113 y 114 en cuestión vulneran los principios de razonabilidad y proporcionalidad que deben imperar en la legislación sobre la materia.		En ese sentido, se hace necesario modificar algunos aspectos de las disposiciones mencionadas de modo que correspondan a los límites constitucionales del régimen de incompatibilidades que, en virtud de errores de transcripción o redacción, no quedaron plasmadas en el texto de dichas disposiciones.		RESUMEN		<ul style="list-style-type: none"> <li>El <b>artículo 1</b>, presenta el objeto de la ley.</li> <li>El <b>artículo 2</b> modifica el artículo 113 de la Ley 2200 de 2022 que establece "otras incompatibilidades" para los gobernadores. Las modificaciones al artículo 113 se identifican a continuación:</li> </ul>		<p><b>ARTÍCULO 113. Otras incompatibilidades. Además, constituyen incompatibilidades de los gobernadores para desempeñar cargos públicos, las siguientes:</b></p> <p>1. En el <b>departamento</b> nivel territorial donde hayan ejercido <b>el cargo</b> jurisdicción, desde el momento de su elección y hasta doce (12) meses después del vencimiento de su período o retiro del servicio:</p> <p>1.1. <b>Intervenir en nombre propio o ajeno en asuntos, actuaciones administrativas o actuación contractual en las cuales tenga interés el departamento, distrito o municipio correspondiente, o sus organismos;</b></p>	
TRÁMITE DEL PROYECTO																									
<b>Origen:</b>	Congresional																								
<b>Autor:</b>	HS Alfredo Deluque Zuleta.																								
<b>Proyecto Original:</b>	Gaceta N° 1277 del 9 de septiembre de 2024.																								
<b>Trámite:</b>	Proyecto original radicado el 24 de julio de 2024. De conformidad con la Ley 3ª de 1992, el proyecto fue asignado a la Comisión Primera. La Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República designó como ponente al autor HS Alfredo Deluque el día 11 de septiembre de 2024.																								
OBJETO DEL PROYECTO																									
El proyecto de ley tiene como objeto corregir algunos errores de transcripción y redacción e imprecisiones de los artículos 113 y 114 de la Ley 2200 de 2022 que consagran las prohibiciones e incompatibilidades de los gobernadores.																									
Adicionalmente, contrario a lo que ha establecido la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado en relación con el régimen de incompatibilidades, los artículos 113 y 114 en cuestión vulneran los principios de razonabilidad y proporcionalidad que deben imperar en la legislación sobre la materia.																									
En ese sentido, se hace necesario modificar algunos aspectos de las disposiciones mencionadas de modo que correspondan a los límites constitucionales del régimen de incompatibilidades que, en virtud de errores de transcripción o redacción, no quedaron plasmadas en el texto de dichas disposiciones.																									
RESUMEN																									
<ul style="list-style-type: none"> <li>El <b>artículo 1</b>, presenta el objeto de la ley.</li> <li>El <b>artículo 2</b> modifica el artículo 113 de la Ley 2200 de 2022 que establece "otras incompatibilidades" para los gobernadores. Las modificaciones al artículo 113 se identifican a continuación:</li> </ul>																									
<p><b>ARTÍCULO 113. Otras incompatibilidades. Además, constituyen incompatibilidades de los gobernadores para desempeñar cargos públicos, las siguientes:</b></p> <p>1. En el <b>departamento</b> nivel territorial donde hayan ejercido <b>el cargo</b> jurisdicción, desde el momento de su elección y hasta doce (12) meses después del vencimiento de su período o retiro del servicio:</p> <p>1.1. <b>Intervenir en nombre propio o ajeno en asuntos, actuaciones administrativas o actuación contractual en las cuales tenga interés el departamento, distrito o municipio correspondiente, o sus organismos;</b></p>																									

1.2. Actuar como apoderados o gestores ante entidades o autoridades disciplinarias, fiscales, administrativas o jurisdiccionales.

2. Para todo servidor público, Adquirir o intervenir directa o indirectamente, en remate o venta de bienes que se efectúen en la **gubernación** entidad donde labore o en cualquier otra **entidad** sobre la cual se ejerza control jerárquico o de tutela o funciones de inspección, control y vigilancia.

Esta incompatibilidad se extiende desde el momento de su vinculación y hasta doce (12) meses después del retiro del servicio.

3. Contratar con el Estado durante el ejercicio del cargo, salvo las excepciones constitucionales o legales.

- El **artículo 3** modifica el artículo 114 de la Ley 2200 de 2022, el cual señala la duración de las incompatibilidades de los gobernadores. Las modificaciones al artículo 113 se identifican a continuación:

**ARTÍCULO 114. Duración.** Las incompatibilidades tendrán vigencia durante el periodo constitucional para el cual fue elegido, encargado o designado y, salvo disposición en contrario, hasta doce (12) meses después del vencimiento del periodo o retiro del servicio.

**PARÁGRAFO 1.** ~~Quien fuere llamado a ocupar el cargo de gobernador, quedará sometido al mismo régimen de incompatibilidades a partir de su posesión.~~

**PARÁGRAFO 12.** ~~Interprétese para todos sus efectos, que las prohibiciones descritas en los artículos 112 y 113 del presente Artículo, se refieren al departamento como entidad pública y sus institutos y entidades descentralizadas, que funcionan en el respectivo territorio o ejercen competencias que involucran al respectivo ente territorial, salvo los casos de los numerales 3, 6 y 7 del artículo 112 y el numeral 3 del artículo 113 que aplican para todos los niveles del Estado y para todo el territorio nacional.~~

**PARÁGRAFO 2.** La vigencia hasta por doce (12) meses posteriores al fin del periodo o retiro del cargo no aplicará a la incompatibilidad contenida en el numeral 7 del artículo 112. En lo que respecta a la inhabilidad para ejercer cargos de elección popular aplicará lo previsto en las disposiciones específicas sobre la materia.

**PARÁGRAFO 3.** Las prohibiciones e incompatibilidades previstas en los numerales 3 y 6 del artículo 112 y el numeral 3 del artículo 113 solo se extenderán hasta por doce (12) meses después del fin del periodo o retiro del cargo en los siguientes casos:

**a.** Las actividades se relacionan con el departamento como entidad pública y sus institutos y entidades descentralizadas, que funcionan en el respectivo territorio o ejercen competencias que involucran al respectivo ente territorial.

4. Intervenir, en nombre propio o ajeno, en procesos o asuntos, fuera del ejercicio de sus funciones, en los cuales tenga interés el departamento o sus entidades descentralizadas.

5. Ser apoderado o gestor ante entidades o autoridades administrativas o jurisdiccionales del respectivo departamento, o que administren tributos, tasas o contribuciones del mismo.

6. Desempeñar simultáneamente otro cargo o empleo público o privado.

7. Inscribirse como candidato a cualquier cargo o corporación de elección popular durante el periodo para el cual fue elegido.

Sobre este artículo vale la pena mencionar que, interpretándose individual y exegéticamente, solo prohíbe adelantar dichas actuaciones durante el periodo para el cual un gobernador fue elegido, encargado o designado. Nada dice esta disposición sobre su extensión en el tiempo.

El artículo 113, por su parte, establece otras incompatibilidades enfocadas en restringir que los gobernadores desempeñen cargos públicos durante su mandato y por 12 meses posteriores al vencimiento del periodo o retiro del servicio:

**ARTÍCULO 113. OTRAS INCOMPATIBILIDADES.** Además, constituyen incompatibilidades de los gobernadores para desempeñar cargos públicos, las siguientes:

- En el nivel territorial donde hayan ejercido jurisdicción, desde el momento de su elección y hasta doce (12) meses después del vencimiento de su periodo o retiro del servicio:
  - Intervenir en nombre propio o ajeno en asuntos, actuaciones administrativas o actuación contractual en las cuales tenga interés el departamento, distrito o municipio correspondiente, o sus organismos;
  - Actuar como apoderados o gestores ante entidades o autoridades disciplinarias, fiscales, administrativas o jurisdiccionales.
- Para todo servidor público, adquirir o intervenir directa o indirectamente, en remate o venta de bienes que se efectúen en la entidad donde labore o en cualquier otra sobre la cual se ejerza control jerárquico o de tutela o funciones de inspección, control y vigilancia. Esta incompatibilidad se extiende desde el momento de su vinculación y hasta doce (12) meses después del retiro del servicio.
- Contratar con el Estado, salvo las excepciones constitucionales o legales.

Este artículo tiene varios problemas:

- En el numeral 1 se habla de ejercer "jurisdicción", función que es exclusiva de la administración de justicia. Tal y como lo indicó la Sala de Consulta del Consejo de Estado "Es tan imprecisa la redacción normativa, que el numeral 1 se refiere a los gobernadores, alcaldes, diputados, concejales y miembros de juntas administradores locales como titulares de "jurisdicción", cuando para efectos electorales tal concepto solo es propio de quienes administran justicia. Es claro que un gobernador o un alcalde no ejercen jurisdicción sino

**b.** Se fuere a desempeñar un cargo que ostente una responsabilidad como **ordenador de gasto o como encargado de celebración de contratos que deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo departamento o contratos con el departamento para el cual se ejerció el cargo de gobernador y sus dependencias.**

- El **artículo 4** señala la vigencia.

**JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO**

La Corte Constitucional ha reconocido el amplio margen de configuración legislativa que tiene el Congreso de la República en materia de inhabilidades e incompatibilidades, pero ha delimitado dicho margen a 1) su correspondencia a las disposiciones constitucionales sobre la materia y 2) a la razonabilidad y proporcionalidad y la armonización con los derechos fundamentales políticos<sup>1</sup>. A su vez, la Corte ha señalado que "las restricciones deben responder a criterios de razonabilidad y la proporcionalidad, así como a los principios pro libertatis, pro persona o pro homine."<sup>2</sup>

Los artículos 112 a 114 de la Ley 2200 de 2022 establecen un régimen de incompatibilidades que presenta varios problemas de interpretación. Hay errores de técnica legislativa que dificultan la interpretación del alcance de las prohibiciones. A continuación se analizarán los artículos 113 y 114 que a consideración del autor presentan problemas de interpretación.

Antes de entrar al detalle de los artículos 113 y 114, vale la pena ilustrar el contenido del artículo 112 que establece las prohibiciones que tienen los gobernadores durante el ejercicio del cargo, ya que su interpretación y alcance se hace a la luz del artículo 114:

**ARTÍCULO 112. DE LAS INCOMPATIBILIDADES DE LOS GOBERNADORES.** Los gobernadores, así como quienes sean designados en su reemplazo no podrán:

- Celebrar en su interés particular por sí o por interpuesta persona o en representación de otro, contrato alguno con el respectivo departamento, con sus entidades públicas o privadas que manejen o administren recursos públicos.
- Tomar parte en las actividades de los partidos o movimientos políticos, sin perjuicio de ejercer libremente el derecho al sufragio.
- Intervenir en la celebración de contratos con la administración pública, fuera del ejercicio de sus funciones.

<sup>1</sup> Corte Constitucional. Sentencias C-329-95, C-618-97, C-209-00, C-200-01 y T-181-94, T-058-97 y T-759-99.

<sup>2</sup> Corte Constitucional, Sentencia SU-207-22.

funciones administrativas en su territorio, pues se desempeñan como autoridad política, civil y de dirección administrativa del mismo."<sup>3</sup>

- En el numeral 1.1 hace referencia a distritos o municipios correspondientes, evidenciando una especie de error de transcripción donde se trajo al cuerpo normativo de la Ley 2200 de 2022 una disposición de otra norma que regulaba prohibiciones para varios tipos de funcionarios de elección popular, específicamente, el nuevo Código Disciplinario adoptado mediante Ley 1952 de 2019.
- En el numeral 2 ocurre algo similar, haciendo referencia como sujeto de la regla a "todo servidor público", cuando la Ley 2200 adopta el régimen de los departamentos.
- El numeral 3 estableció una prohibición de contratar con el Estado, restricción que es apenas lógica y acorde a los objetivos de transparencia, imparcialidad, moralidad e igualdad, siempre y cuando no se extienda con posterioridad al fin del periodo de ejercicio del cargo y a otras jurisdicciones distintas al departamento respectivo. Prohibir a un ex gobernador(a) a contratar con otro departamento, con el Gobierno, con distritos o municipios ajenos a su departamento, no resulta proporcional ni racional y por el contrario puede limitar otros derechos fundamentales tales como el trabajo.

Finalmente, el artículo 114 pareciera tener como objetivo establecer unas reglas comunes a todas las incompatibilidades previstas en los artículos 112 y 113:

**ARTÍCULO 114. DURACIÓN.** Las incompatibilidades tendrán vigencia durante el periodo constitucional para el cual fue elegido y hasta doce (12) meses después del vencimiento del periodo o retiro del servicio.

**PARÁGRAFO 1o.** Quien fuere llamado a ocupar el cargo de gobernador, quedará sometido al mismo régimen de incompatibilidades a partir de su posesión.

**PARÁGRAFO 2o.** Interprétese para todos sus efectos, que las prohibiciones descritas en el presente artículo, se refieren al departamento como entidad pública y sus institutos y entidades descentralizadas, que funcionan en el respectivo territorio o ejercen competencias que involucran al respectivo ente territorial.

El primer inciso indicó entonces que todas las incompatibilidades, indistintamente, tanto del artículo 112 como del artículo 113, se extenderán hasta 12 meses después de que finalice el periodo para el cual un gobernador fue elegido o designado o desde que sea retirado del cargo. Esta interpretación es inadmisibles en la medida en que podría dejar sin posibilidad de emplearse a cualquier ex gobernador debido a que las siguientes incompatibilidades del artículo 112: 3. *Intervenir en la celebración de contratos con la administración pública, fuera del ejercicio de sus*

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Número Único: 11001-03-06-000-2019-00049-00. 23 de abril de 2019.

funciones. 6. *Desempeñar simultáneamente otro cargo o empleo público o privado; y la incompatibilidad de contratar con el Estado en todos sus niveles del numeral 3 del artículo 113 se extenderían por un año.* Una interpretación como estas amenazaría los derechos al trabajo y al mínimo vital, por decir lo mínimo. Igualmente esta interpretación generaría una antinomia en la medida en que modificaría las inhabilidades para ejercer cargos de elección popular aplicables a los gobernadores, como se explicará más adelante.

A su vez, el párrafo segundo tiene un error de técnica legislativa al hacer referencia a "las prohibiciones descritas en el presente artículo", cuando el artículo 114 no establece prohibición alguna. La correcta interpretación de este artículo debería ser que las incompatibilidades previstas en los artículos 112 y 113, cuando aplique y salvo que establezcan algo distinto, "se refieren al departamento como entidad pública y sus institutos y entidades descentralizadas, que funcionan en el respectivo territorio o ejercen competencias que involucran al respectivo ente territorial."

En razón de lo arriba dispuesto, se hace necesario establecer en el presente proyecto de ley modificaciones que aclaren cuál debe ser la interpretación auténtica de las tres disposiciones en mención: artículos 112, 113 y 114.

**FUNDAMENTOS LEGALES, JURISPRUDENCIALES Y DOCTRINALES**

La finalidad de las incompatibilidades

Las inhabilidades, incompatibilidades y prohibiciones de los servidores públicos tienen como razón de ser "regular el acceso y ejercicio de la función pública en condiciones de igualdad, moralidad, transparencia y probidad en la ejecución de los fines del Estado, ya que pretenden la realización de intereses colectivos"<sup>4</sup>. Puntualmente, las incompatibilidades, en palabras de la Corte Constitucional, tienen "como función primordial preservar la probidad del servidor público en el desempeño de su cargo, al **impedirle ejercer simultáneamente actividades o empleos que eventualmente puedan llegar a entorpecer el desarrollo y buena marcha de la gestión pública.** Igualmente, cumplen la misión de **evitar que se utilice su cargo de elección popular para favorecer intereses de terceros o propios en desmedro del interés general y de los principios que rigen la función pública.**"<sup>5</sup>

La naturaleza de las incompatibilidades es la de prohibiciones que se dan en el presente, durante el ejercicio del cargo de servidor público, para prevenir la materialización de conflictos de intereses y actos de corrupción. Sin embargo, el legislador y la jurisprudencia constitucional y del Consejo de Estado han reconocido que las incompatibilidades pueden extenderse en el tiempo para prevenir el tráfico

<sup>4</sup> Corte Constitucional, Sentencia SU 115 de 2019.

<sup>5</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-426 de 1996. Magistrado Ponente, Doctor Hernando Herrera Vergara

*en cualquier otra sobre la cual se ejerza control jerárquico o de tutela o funciones de inspección, control y vigilancia.*

*Esta incompatibilidad se extiende desde el momento de su vinculación y hasta doce meses después del retiro del servicio.*

*3. Para todo servidor público, contratar con el Estado, salvo las excepciones constitucionales o legales.*

No obstante, en la Ley 1952 no hay un artículo como el 114 de la Ley 2200 que extiende hasta por doce (12) meses todas las incompatibilidades. De hecho, parece clara la voluntad del legislador en el arriba transcrito artículo 43 de la Ley 1952 de no extender la prohibición de contratar con el Estado por doce (12) meses posteriores al fin del periodo o retiro del cargo, ya que para los numerales 1 y 2 sí incluyó expresamente dicho plazo mientras que para el numeral 3 no lo hizo.

Por otra parte, ni la exposición de motivos del proyecto de ley No. 486 de 2020 Cámara, 183 de 2021 Senado publicada en Gaceta No. 1526 del 18 de diciembre de 2020 ni los informes de ponencia presentados por los honorables congresistas en Cámara y Senado se pronuncian sobre las razones y justificaciones de **extender todas las incompatibilidades de los gobernadores por doce (12) meses** posteriores al fin del periodo o retiro del cargo, no solo las relacionadas con la intervención en asuntos de interés de la entidad territorial correspondiente, la contratación pública con la entidad territorial y sus dependencias y la actuación de estos como apoderados o gestores ante autoridades públicas.

En ese sentido, no hay luces sobre la voluntad de los autores y del legislador la hora de adoptar un alcance tan restrictivo y lesivo de otros derechos fundamentales en las prohibiciones e incompatibilidades.

Jurisprudencia sobre inhabilidades e incompatibilidades

El Consejo de Estado han señalado en reiteradas ocasiones que la finalidad de las incompatibilidades es asegurar "el ejercicio regular de la función pública"<sup>6</sup> y los principios de la función pública: moralidad, transparencia, entre otros<sup>7</sup>. Igualmente la jurisprudencia sobre incompatibilidades ha sido inmutable en la necesidad de que estas prohibiciones sean proporcionales y que su interpretación sea lógica y razonable, en la medida en que son "limitaciones y restricciones legales a las personas que desempeñan funciones públicas".<sup>8</sup>

<sup>6</sup> Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 9 de mayo de 1971.

<sup>7</sup> Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Conflicto de competencias administrativas. Decisión del 18 de julio de 2016. Rad: 2016-00065.

<sup>8</sup> Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Número Único: 11001-03-06-000-2019-00049-00. 23 de abril de 2019.

de influencias y para garantizar la igualdad de oportunidades en el servicio público. Ahora bien, esta extensión en el tiempo de las incompatibilidades debe atender a los principios de proporcionalidad, razonabilidad, pro persona y pro libertatis.

Otras leyes que han regulado las incompatibilidades de los gobernadores

La Ley 617 de 2000 consagraba las mismas incompatibilidades que consagra actualmente el artículo 112 de la Ley 2200 de 2022, pero, atendiendo a dicha naturaleza presente de las incompatibilidades, la extensión hasta por 12 meses posteriores al fin del periodo o retiro del cargo en la Ley 617 solo se predicaba de las siguientes prohibiciones que tienen su sustento concreto en evitar que los gobernadores salientes saquen provecho de la información o influencia que obtuvieron en razón del cargo para su beneficio o de terceros:

*1. Celebrar en su interés particular por sí o por interpuesta persona o en representación de otro, contrato alguno con el respectivo departamento, con sus entidades públicas o privadas que manejen o administren recursos públicos provenientes del mismo.*

*4. Intervenir, en nombre propio o ajeno, en procesos o asuntos, fuera del ejercicio de sus funciones, en los cuales tenga interés el departamento o sus entidades descentralizadas.*

*7. Inscribirse como candidato a cualquier cargo o corporación de elección popular durante el periodo para el cual fue elegido.*

Asimismo, el artículo 113 de la Ley 2200 de 2022 fue copiado exactamente del artículo 43 de la Ley 1952 de 2019 (nuevo Código General Disciplinario):

**ARTÍCULO 43. OTRAS INCOMPATIBILIDADES.** Además, constituyen incompatibilidades para desempeñar cargos públicos, las siguientes:

*1. Para los gobernadores, diputados, alcaldes, concejales y miembros de las juntas administradoras locales, en el nivel territorial donde hayan ejercido jurisdicción, desde el momento de su elección y hasta doce meses después del vencimiento de su periodo o retiro del servicio:*

*a) Intervenir en nombre propio o ajeno en asuntos, actuaciones administrativas o actuación contractual en los cuales tenga interés el departamento, distrito o municipio correspondiente, o sus organismos;*

*b) Actuar como apoderados o gestores ante entidades o autoridades disciplinarias, fiscales, administrativas o jurisdiccionales.*

*2. Para todo servidor público, adquirir o intervenir directa o indirectamente, en remate o venta de bienes que se efectúen en la entidad donde labore o*

A su vez, para la Corte Constitucional "es claro que en función del principio hermenéutico pro libertate, entre dos interpretaciones posibles de una norma que regula una prohibición, se debe preferir aquella que limita en menor grado el derecho de las personas a acceder igualmente a los cargos públicos"<sup>9</sup>. En ese sentido, los artículos 113 y 114 deben interpretarse de tal forma que no haya condiciones más estrictas ni restricciones mayores que lo que se establece para otros cargos de elección popular. Más aun, deben interpretarse a la luz de las demás disposiciones de la misma Ley 2200, prefiriendo aquella interpretación más favorable para los ex servidores públicos.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en relación con el derecho a acceder en condiciones de igualdad a la función pública contenido en el artículo 23 de a Convención Americana de Derechos Humanos, ha establecido "que allí se prevén algunas limitaciones al ejercicio de este derecho, la cuales suponen el cumplimiento de tres presupuestos. El primero, que las medidas restrictivas estén contenidas en una ley. El segundo, que la finalidad debe ser legítima, esto es, las restricciones deben perseguir las obligaciones que se desprenden del artículo 23.1 de la Convención. Por último, estas restricciones deben satisfacer un interés público imperativo y restringir en menor medida el derecho de participación política".<sup>10</sup>

**CONSIDERACIONES DEL PONENTE**

Los errores de transcripción y redacción

Como se mencionó en las consideraciones iniciales, el artículo 113 de la Ley 2200 presenta los siguientes errores o imprecisiones:

- En el numeral 1 se habla del "nivel territorial", cuando debería ser clara la referencia al departamento, donde se ejerció "jurisdicción", función que es exclusiva de la administración de justicia.
- En el numeral 1.1 hace referencia a distritos o municipios correspondientes, ya que se copió el texto del artículo 43 de la Ley 1952 de 2019 sin realizar los ajustes para que quedara circunscrito a gobernadores.
- En el numeral 2 ocurre algo similar, haciendo referencia como sujeto de la regla a "todo servidor público", cuando la Ley 2200 adopta el régimen de los departamentos.

Por su parte, el artículo 114 en el párrafo segundo tiene un error de técnica legislativa al hacer referencia a "las prohibiciones descritas en el presente artículo", cuando el artículo 114 no establece prohibición alguna. La correcta redacción de este artículo debería hacer referencia a las incompatibilidades previstas en los artículos 112 y 113, cuando aplique y salvo que establezcan algo distinto.

<sup>9</sup> Corte Constitucional. Sentencia SU-207 de 2022.

<sup>10</sup> Corte Constitucional. Sentencia SU-207 de 2022.

<p>A su vez, el mismo párrafo segundo del artículo 114 establece una regla en el sentido de circunscribir todas las incompatibilidades "al departamento como entidad pública y sus institutos y entidades descentralizadas, que funcionan en el respectivo territorio o ejercen competencias que involucran al respectivo ente territorial", regla que debe tener excepciones toda vez que las incompatibilidades buscan garantizar que el servidor público, en este caso el gobernador, dirija todos sus esfuerzos hacia el cumplimiento de las funciones del cargo y el interés del departamento. En ese sentido, limitar las prohibiciones solo al departamento podrían habilitar al gobernador, bajo una interpretación literal de la norma, a suscribir contratos con entidades de otro orden territorial o incluso ejercer otro cargo en otra entidad de cualquier nivel territorial y descentralizado.</p> <p>Es por ello que debe corregirse el artículo 114 también en el sentido de establecer claramente las excepciones a esa regla de que las incompatibilidades del gobernador aplican únicamente al departamento y sus entidades u organismos. <u>La contradicción entre el artículo 114 y las inhabilidades para ser diputado, gobernador, concejal o alcalde.</u></p> <p>Las leyes 136 de 1994, 617 de 2000 e incluso la misma Ley 2200 de 2022 establecen como inhabilidades para ser inscritos como concejales, alcaldes, diputados o gobernadores <b>quienes doce (12) meses antes de la elección</b> hayan desempeñado cargos públicos en las respectivas circunscripciones.</p> <p>Ley 136 de 1994 (modificada por la Ley 617 de 2000)</p> <p><b>ARTÍCULO 43. INHABILIDADES.</b> No podrá ser inscrito como candidato ni elegido concejal municipal o distrital: (...) 2. Quien dentro de los <b>doce (12) meses anteriores a la fecha de la elección</b> haya ejercido como empleado público, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, en el respectivo municipio o distrito, o quien como empleado público del orden nacional, departamental o municipal, haya intervenido como ordenador de gasto en la ejecución de recursos de inversión o celebración de contratos, que deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo municipio o distrito.</p> <p><b>ARTÍCULO 95. INHABILIDADES PARA SER ALCALDE.</b> No podrá ser inscrito como candidato, ni elegido, ni designado alcalde municipal o distrital: (...) 2. Quien dentro de los <b>doce (12) meses anteriores a la fecha de la elección</b> haya ejercido como empleado público, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, en el respectivo municipio, o quien como empleado público del orden nacional, departamental o municipal, haya intervenido como ordenador del gasto en la ejecución de recursos de inversión o celebración de contratos, que deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo municipio.</p>	<p>Ley 2200 de 2022</p> <p><b>ARTÍCULO 49. DE LAS INHABILIDADES DE LOS DIPUTADOS.</b> Además de las inhabilidades establecidas en la Constitución, la ley y el Código Disciplinario, no podrá ser inscrito como candidato, ni elegido diputado: (...) 4. Quien dentro de los <b>doce (12) meses anteriores a la elección</b> haya ejercido como empleado público, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, en el respectivo departamento, o quien, como empleado público del orden nacional, departamental, distrital o municipal, haya intervenido como ordenador de gasto en la ejecución de recursos de inversión o celebración de contratos, que deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo departamento.</p> <p><b>ARTÍCULO 111. DE LAS INHABILIDADES DE LOS GOBERNADORES.</b> No podrá ser inscrito como candidato, elegido o designado como gobernador: (...) 4. Quien dentro de los <b>doce (12) meses anteriores a la elección</b> haya ejercido como empleado público, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, en el respectivo departamento, o quien, como empleado público del orden nacional, departamental o municipal, haya intervenido como ordenador de gasto en la ejecución de recursos de inversión o celebración de contratos, que deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo departamento.</p> <p>Ahora, el artículo 114 de la Ley 2200 establece que para los gobernadores que "Las incompatibilidades tendrán vigencia durante el período constitucional para el cual fue elegido y hasta doce (12) meses después del vencimiento del período o retiro del servicio." Esta disposición, si se interpreta de manera exegética, implica que absolutamente todas las incompatibilidades y prohibiciones de los artículos 112 y 113 se extienden hasta doce (12) meses después del vencimiento del período o retiro del cargo. Ello incluiría el numeral 7 del artículo 112 que establece como incompatibilidad "Inscribirse como candidato a cualquier cargo o corporación de elección popular durante el período para el cual fue elegido", volviéndolo una inhabilidad. Sin embargo, el extremo temporal final de la inhabilidad que establecen los artículos 49 y 111 sobre inhabilidades de diputados y gobernadores y los artículos 43 y 95 de la Ley 136 de 1994 es la fecha de la <b>elección</b>, no de la inscripción de la candidatura como lo señala el numeral 7 del artículo 112.</p> <p>En ese sentido, la Ley 2200 de 2022 tal y como está vigente tiene una antinomia en lo relativo a la inhabilidad que tendrían los ex gobernadores para ser elegidos como diputados, gobernadores, concejales o alcaldes. Es por ello que se propone con el presente proyecto de ley ajustar el artículo 114 de modo que la extensión hasta por 12 meses no le aplique a la incompatibilidad prevista en el numeral 7 del artículo 112 y solo rijan las reglas específicas sobre inhabilidades establecidas en los</p>
<p>artículos 49 y 111 de la misma Ley 2200 de 2022, en los artículos 43 y 95 de la Ley 136 de 1994 y en la Constitución en lo que respecta a congresistas y Presidente de la República.</p> <p><u>De la extensión en el tiempo de todas las incompatibilidades de los gobernadores y su afectación a otros derechos fundamentales</u></p> <p>El primer inciso del artículo 114 establece que las incompatibilidades de los gobernadores tendrán vigencia durante su permanencia en el cargo y hasta doce (12) meses después de su retiro. A juicio del autor de la presente iniciativa, la aplicación de una prohibición de esta naturaleza no sería proporcional ni razonable, en la medida en que puede resultar en una vulneración al derecho al trabajo, ya que las incompatibilidades prohibirían por un año desempeñar prácticamente cualquier otro cargo, sea público o privado.</p> <p>Recapitulando los artículos 112 y 113 de la Ley 2200 de 2022 que establecen las incompatibilidades y prohibiciones cuya vigencia en el tiempo extiende el artículo 114, vemos que en ellos se consagran las siguientes limitaciones:</p> <p><b>Artículo 112</b> 3. Intervenir en la celebración de contratos con la administración pública, fuera del ejercicio de sus funciones. 6. Desempeñar simultáneamente otro cargo o empleo público o privado.</p> <p><b>Artículo 113</b> 3. Contratar con el Estado, salvo las excepciones constitucionales o legales.</p> <p>Una interpretación exegética del primer inciso del artículo 114 implicaría que las tres prohibiciones señaladas arriba se extenderían por un año después de que un gobernador finalizara su cargo, y virtualmente no podría emplearse en nada. Esto es desproporcionado ya que amenazaría por lo menos los derechos fundamentales al trabajo y al mínimo vital.</p> <p>Para evitar que algún operador jurídico intérprete de esta manera tan restrictiva la norma, se hace necesario que expresamente quede en la Ley que esas tres incompatibilidades sólo se extenderán hasta por doce (12) meses después del fin del período o retiro del cargo en los casos en los que pueda existir un riesgo de conflicto de interés, tráfico de influencias, provecho para sí o para un tercero de la información confidencial a la que se tuvo acceso con ocasión del ejercicio del cargo y demás riesgos de incumplir con los principios de moralidad y transparencia de la función pública.</p>	<p style="text-align: center;"><b>CONFLICTO DE INTERÉS</b></p> <p>El artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, "Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992", y de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, el cual establece que:</p> <p>"Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en el ejercicio de sus funciones. Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.</p> <p>a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.</p> <p>b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.</p> <p>c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil. (...)"</p> <p>En todo caso, el artículo arriba señalado igualmente señala que "Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:</p> <p>a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores."</p> <p>Se declara que el presente proyecto de ley es de interés general, por lo cual cualquier interés de un congresista frente a esta iniciativa estaría fusionado con los intereses de toda la ciudadanía y por ende, no se configura conflicto de interés.</p> <p style="text-align: center;"><b>IMPACTO FISCAL</b></p> <p>El presente proyecto de ley no ordena gasto alguno, por ende no genera impacto fiscal. Teniendo en cuenta que la Ley 819 de 2003 y la jurisprudencia de la Corte Constitucional señalan que el análisis de impacto fiscal de los proyectos de ley únicamente se debe hacer respecto de iniciativas que efectivamente ordenen gasto o establezcan beneficio tributario, no se hace necesario tal análisis sobre este proyecto que ni ordena gasto ni establece incentivos tributarios.</p>

**PROPOSICIÓN**

Con fundamento en las anteriores consideraciones, presento ponencia positiva y, en consecuencia, solicito miembros de la Honorable Comisión Primera del Senado de la República, dar **Primer Debate** al **Proyecto de Ley Orgánica No. 032 de 2024 Senado "Por la cual se modifican los artículos 113 y 114 de la Ley 2200 de 2022"**, en los términos del texto originalmente radicado

Cordialmente,


  
**ALFREDO DELUQUE ZULETA**  
 Senador de la República  
 Ponente Único

## INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 33 DE 2024 SENADO

*por la cual se modifica el artículo 411 del Código Civil.*

<p>Bogotá, D.C., 12 de septiembre de 2024</p> <p>Doctor  <b>ARIEL FERNANDO ÁVILA MARTÍNEZ</b>                  Presidente de la Comisión Primera                  Senado de la República                  Ciudad</p> <p><b>Asunto:</b> Informe de Ponencia para Primer Debate del Proyecto de Ley No. 033 de 2024 Senado "Por la cual se modifica el artículo 411 del Código Civil".</p> <p>En cumplimiento de la designación que me hizo la Mesa Directiva de la Comisión Primera el día 11 de septiembre de 2024 mediante Acta MD-05, me permito rendir informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley de la referencia.</p> <p>Cordialmente,</p> <div style="text-align: center; margin-top: 20px;">    <b>ALFREDO DELUQUE ZULETA</b>                  Senador de la República                  Ponente Único             </div>	<div style="border: 1px solid black; margin-bottom: 10px; text-align: center;"> <b>TRÁMITE DEL PROYECTO</b> </div> <p><b>Origen:</b> Congresional</p> <p><b>Autor:</b> HS Alfredo Deluque Zuleta.</p> <p><b>Proyecto Original:</b> Gaceta N° 1277 del 9 de septiembre de 2024.</p> <p><b>Trámite:</b> Proyecto original radicado el 24 de julio de 2024. De conformidad con la Ley 3ª de 1992, el proyecto fue asignado a la Comisión Primera. La Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República designó como ponente al autor HS Alfredo Deluque el día 11 de septiembre de 2024.</p> <div style="border: 1px solid black; margin-bottom: 10px; text-align: center;"> <b>OBJETO DEL PROYECTO</b> </div> <p>El presente proyecto de ley tiene por objeto establecer los casos en los cuales las personas puedan exonerarse de la obligación de alimentos debidos a sus ascendientes que los abandonaron o que, en su oportunidad, incumplieron con sus obligaciones de responsabilidad parental incluyendo la misma obligación de alimentos, el cuidado, protección, cariño y crianza.</p> <p>Lo anterior con fundamento en los mismos principios de reciprocidad familiar y solidaridad que sustentan el deber de alimentos. Si un padre o madre fue negligente, ausente e incumplió con sus deberes como familiar inmediato, no debería tener la expectativa ni mucho menos debería tener el derecho de exigir alimentos a ese hijo o hija a la cual no le brindó los mismos cuidados.</p> <div style="border: 1px solid black; margin-bottom: 10px; text-align: center;"> <b>RESUMEN</b> </div> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El <b>artículo 1</b>, presenta el objeto de la ley.</li> <li>• El <b>artículo 2</b> establece definiciones para la interpretación de la iniciativa: abandono y responsabilidad parental.</li> <li>• El <b>artículo 3</b> modifica el artículo 411 del Código Civil que hace referencia a los titulares de alimentos, adicionando una parte al inciso al final del artículo en la que establece la excepción del deber de alimentos a ascendientes negligentes.</li> <li>• El <b>artículo 4</b> señala la vigencia.</li> </ul>
---	---

**JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO**

De conformidad con las cifras publicadas en el Boletín Estadístico de septiembre de 2023 de la Dirección de Protección del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar<sup>1</sup>, con corte a esa fecha, había 71.702 niños, niñas y adolescentes estaban en procesos administrativos de restablecimiento de derechos. Los principales asuntos que se registran de estos procesos administrativos son la violencia sexual, la omisión o negligencia y la falta absoluta o temporal de los responsables:



Por otra parte, las estadísticas de la Rama Judicial demuestran que para 2023, los procesos de alimentos o de investigación o impugnación de maternidad o paternidad concentraron buena parte del volumen de procesos gestionados por la especialidad de familia en el país:



<sup>1</sup> [https://www.icbf.gov.co/system/files/boletin\\_direccion\\_de\\_proteccion\\_septiembre\\_2023.pdf](https://www.icbf.gov.co/system/files/boletin_direccion_de_proteccion_septiembre_2023.pdf)

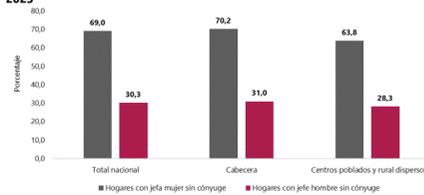
Tomado de: Estadísticas Rama Judicial, 2023<sup>2</sup>

Estos dos tipos de proceso sumaron más del 20% del inventario final de la gestión de la especialidad de familia en el país. Si se suman los procesos de patria potestad y protección por violencia intrafamiliar esta cifra aumenta al 25%. Es decir, una cuarta parte de los procesos que conoce la especialidad de familia está relacionada con problemas que impactan directamente el bienestar de los niños, niñas y adolescentes al interior de su hogar.

Estas cifras, no obstante, solo evidencian aquellos casos que pueden o se atreven a acudir a las autoridades y a la justicia para restablecer los derechos de los niños, niñas y adolescentes, pero no nos permiten ver la realidad que posiblemente muchos otros padecen.

Adicionalmente, según la Encuesta de Calidad de Vida del DANE del año 2023, 45,4% de los hogares en Colombia reconocen como jefe de hogar a una figura femenina y, de ese 45,4%, un 69% no tienen cónyuge o pareja:

**Gráfico 4. Hogares sin presencia de cónyuge según sexo del jefe\* (%) Total nacional y área 2023**



Fuente: DANE, ECV. \* Los porcentajes respectivos se calculan como proporción de los hogares con jefatura femenina y masculina, en su orden.

Estos datos evidencian que más de un 30% de los hogares en Colombia tienen una madre cabeza de familia sin figura paterna que responda por los hijos. Y esto no tiene en cuenta los casos en que hay solo un jefe masculino de hogar sin cónyuge presente.

Ante la cruda realidad de ausencia o abandono de los padres o madres de familia a la que se enfrentan muchos niños, niñas y adolescentes en Colombia, se hace

<sup>2</sup> <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrjoiNTkzM2IxMzgtOTU0Ny00Mjc0LWF3ZTItMTJlMmNmMjg0OTFlIiwidCI6IjYyMmMmNTYk4lTgwZjgtNDZmMjY0ZGY1ThYk5OTAxNTk4YjlsimMiQjR9>

necesario reflexionar sobre la estricta obligación que la ley vigente les impondrá en el futuro de deber alimentos a un padre o madre ausente en caso de que estos lo requieran para subsistir.

El artículo 411 del Código Civil establece a quiénes se deben alimentos, e incluye en los numerales 3 y 6 a los ascendientes. Aunque el mismo artículo 411 en el inciso final establece que no se deben alimentos a las personas allí listadas en los casos en que la ley se los niegue, no existe una disposición de rango legal en el ordenamiento jurídico colombiano que le niegue alimentos a aquellos ascendientes negligentes y ausentes. De hecho, la Ley 1850 de 2017 que establece medidas para proteger a los adultos mayores reitera, sin excepciones, el derecho que tienen las personas adultas mayores a recibir alimentos por parte de las personas a quienes la ley obligue.

A juicio del autor, esta obligación debería estar condicionada a que dicho padre o madre hubieren cumplido a su vez con ese deber de alimentos a los hijos cuando estos lo requieran. De lo contrario, aquellas personas mayores que, teniendo descendientes, no cumplieron con su deber de alimentos y responsabilidad parental, deberían ser atendidas y provistas de un mínimo vital por el Estado, no por sus descendientes por los cuales no respondieron y con los que no tienen un vínculo afectivo.

**CONSIDERACIONES DEL PONENTE**

La evolución de la obligación de alimentos en el *civil law*

La obligación de alimentos está consagrada en el Código Civil desde su expedición en 1873 en la época de los Estados Unidos de Colombia. Han pasado más de 150 años y dos constituciones desde su entrada en vigencia. Si bien el Código Civil ha sufrido innumerables modificaciones atendiendo a la evolución de la sociedad y del ordenamiento jurídico colombiano, continúa estando vigente buena parte de su versión original.

El doctor Fernando Hinestroza, en el año 2006, planteó la siguiente reflexión sobre el estatuto:

*A esta altura de la presentación sobreviene ineludible la pregunta de qué hacer con el Código Civil, sobre la base de que **buena parte de su orientación y de sus disposiciones corresponden a mentalidad, método***

***y, sobre todo, circunstancias universales, regionales y nacionales no solo diferentes sino, en cuántos casos, contrastantes con de las de hoy. ¿Redactar un estatuto nuevo?, ¿seguir con la práctica de la “descodificación” y promulgar leyes dispersas reguladoras de materias específicas, al calor de los impulsos y de las presiones de distintos sectores?, ¿optar por una revisión de libro por libro, en el orden que sea?***<sup>3</sup> (Negritas fuera de texto original)

Coincide el autor de la presente iniciativa con el doctor Hinestroza y considera que, en efecto, el artículo 411 del Código Civil mantiene la mentalidad de su época que es diferente a la de hoy. El artículo 411, que establece los titulares del derecho de alimentos, ha sido objeto de varias modificaciones y análisis de constitucionalidad. Pero ni el legislador ni la interpretación de las altas cortes han evaluado la injusticia que puede conllevar el obligar a un hijo o hija que fue abandonado por su padre o madre a proveerle alimentos.

Nuestro Código Civil fue adaptado del Código Civil de Chile, elaborado por Andrés Bello, que a su vez fue inspirado por el código civil francés. No obstante, el código civil chileno sí establece algunas causales en las cuales el padre o la madre quedará privado de reclamar alimentos:

*Art. 324. En el caso de injuria atroz cesará la obligación de prestar alimentos. Pero si la conducta del alimentario fuere atenuada por circunstancias graves en la conducta del alimentante, podrá el juez moderar el rigor de esta disposición.*

*Sólo constituyen injuria atroz las conductas descritas en el artículo 968.*

***Quedarán privados del derecho a pedir alimentos al hijo el padre o la madre que no haya pagado pensión de alimentos judicialmente decretada, o que le haya abandonado en su infancia cuando la filiación haya debido ser establecida por medio de sentencia judicial contra su oposición.***

Igualmente, el artículo 207 del Código Civil francés, modificado en 2020, que establece reglas aplicables al deber de alimentos, señala que las obligaciones de alimentos son recíprocas. En ese sentido, seguidamente indica que si un acreedor de alimentos incumplió sus propias obligaciones de alimentos frente al deudor, el

<sup>3</sup> Hinestroza, Fernando (2006). El Código Civil de Bello. Revista de Derecho Privado, Universidad Externado de Colombia. ISSN 0123-4366

juez podrá exonerar a este último en todo o en parte de su deber de alimentos para con el acreedor incumplido.<sup>4</sup>

Similarmente, en Nicaragua (que en el siglo XIX también adoptó el Código Civil de Andrés Bello pero ha promulgado legislación posterior en materia de familia), el artículo 323 del Código de Familia vigente (desde el año 2014) establece en materia de alimentos que la autoridad competente deberá tener en cuenta a la hora de fijar una pensión de alimentos **“Que los ascendientes hubieren cumplido con su obligación derivada de la relación parental.”**

El anterior estudio breve de derecho comparado sirve de sustento para la presente iniciativa, en el sentido de ilustrar la necesidad de actualizar las normas del código civil en relación con el deber de alimentos a los ascendientes para que tengan un espíritu más justo y alineado con la reciprocidad familiar.

La interpretación de los jueces en Colombia del deber de alimentos hacia los ascendientes

Si bien la jurisprudencia ha reconocido que los principios de reciprocidad y solidaridad familiar son los fundamentos del deber de alimentos, esto no ha sido suficiente para que los jueces se aparten de la literalidad de las disposiciones del Título XXI del Libro Primero del Código Civil que regulan dicho deber. Estas disposiciones contienen unas excepciones taxativas al deber de alimentos, como lo son la pérdida de patria potestad o los casos de injuria atroz o grave previstos en el artículo 414, pero nada dicen sobre los casos de abandono e incumplimiento de la responsabilidad parental, incluyendo el mismo deber de alimento hacia los hijos.

Teniendo en cuenta lo anterior, y que, de conformidad con el artículo 230 de la Constitución, los jueces están sometidos al imperio de la ley, la jurisprudencia se ha mantenido inmutable en el reconocimiento del deber de alimentos que tienen los hijos hacia sus ascendientes. A continuación se transcribirán algunos extractos de decisiones de la Corte Constitucional en los cuales se refleja la postura de la justicia en Colombia frente a este tema:

*Sentencia T-184 de 1999*

<sup>4</sup> Code Civil. Article 207. Les obligations résultant de ces dispositions sont réciproques. Néanmoins, quand le créancier aura lui-même manqué gravement à ses obligations envers le débiteur, le juge pourra décharger celui-ci de tout ou partie de la dette alimentaire. (...)

debe agotarse para el efecto, (arts. 133 a 159 del Código del Menor), y el trámite judicial para reclamar alimentos para mayores de edad (arts. 435 a 440 Código de Procedimiento Civil), todo lo cual permite al beneficiario de la prestación alimentaria hacer efectiva su garantía, cuando el obligado elude su responsabilidad.” (Negrillas fuera de texto)

*Sentencia T-685 de 2014*

“En reiteradas ocasiones, esta Corporación se ha pronunciado sobre **casos en los que adultos mayores no tienen una pensión o algún ingreso económico ni la posibilidad de costearlo por sí solos, señalando que “resulta importante la obligatoriedad” que deben tener los descendientes o compañeros sentimentales para que asuman el costo de las necesidades básicas de ellos.**

(...)

Y es que incluso, **es tal la obligatoriedad de que los hijos sean responsables de la alimentación de sus padres cuando ellos ya son adultos mayores y no tienen posibilidad de costear sus necesidades básicas, que el artículo 233 del Código Penal contempla sanciones por su incumplimiento.** El citado artículo dice:

“Artículo 233. El que se sustraiga sin justa causa a **la prestación de alimentos legalmente debidos a sus ascendientes**, descendientes, adoptante, adoptivo, cónyuge o compañero o compañera permanente, incurrirá en prisión de dieciséis (16) a cincuenta y cuatro (54) meses y multa de trece punto treinta y tres (13.33) a treinta (30) salarios mínimos legales mensuales vigentes.”(Negrilla fuera del texto)

En el caso de los adultos mayores, quienes hacen parte de los grupos vulnerables, su subsistencia está comprometida en razón a su edad y condiciones de salud, cuya capacidad laboral se encuentra agotada y cuyo único medio de supervivencia está representado en una pensión o ingresos propios, y que, al no contar con ellos, para asumir sus necesidades más elementales, afectan de manera inmediata su calidad de vida, y afectación de su mínimo vital, los coloca en una condición de indefensión, requiriendo una protección inmediata de sus derechos fundamentales.

De manera que, **en caso de que este grupo vulnerable dependa para su supervivencia del pago de una pensión o cuota alimentaria, el no cumplimiento de esa obligación afecta de manera directa su derecho fundamental al mínimo vital, y desatiende el deber constitucional del Estado y**

**“El reconocimiento y concreción de las obligaciones alimentarias y su realización material, se vincula con la necesaria protección que el Estado debe dispensar a la familia como institución básica o núcleo fundamental de la sociedad, y con la efectividad y vigencia de derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, en la medida en que el cumplimiento de aquéllas sea necesario para asegurar en ciertos casos la vigencia de los derechos fundamentales de las personas al mínimo vital o los derechos de la misma estirpe en favor de los niños, o de las personas de la tercera edad, o de quienes se encuentren en condiciones de marginación o de debilidad manifiesta (art. 2º, 5, 11, 13, 42, 44 y 46 C.P.)”** (Negrillas fuera de texto)

*Sentencia C-919 de 2001*

“De este modo, **la obligación alimentaria se fundamenta en el principio de solidaridad, según el cual los miembros de la familia tienen la obligación de suministrar la subsistencia a aquellos integrantes de la misma que no están en capacidad de asegurársela por sí mismos**, aunque también puede provenir de una donación entre vivos, tal como lo establece el artículo 411 del Código Civil. Por esta razón, se ha señalado que ‘dicho deber se ubica en forma primigenia en la familia, **dentro de la cual cada miembro es obligado y beneficiario recíprocamente, atendiendo a razones de equidad.** Una de las obligaciones más importantes que se generan en el seno de una familia es la alimentaria...”

*Sentencia C-1033 de 2002*

“a. La obligación alimentaria no es una que difiera de las demás de naturaleza civil, por cuanto presupone la existencia de una norma jurídica y una situación de hecho, contemplada en ella como supuesto capaz de generar consecuencias en derecho. **b. Su especificidad radica en su fundamento y su finalidad, pues, la obligación alimentaria aparece en el marco del deber de solidaridad que une a los miembros más cercanos de una familia, y tiene por finalidad la subsistencia de quienes son sus beneficiarios.** c. El deber de asistencia alimentaria se establece sobre dos requisitos fundamentales: i) la necesidad del beneficiario y ii) la capacidad del obligado, quien debe ayudar a la subsistencia de sus parientes, sin que ello implique el sacrificio de su propia existencia. d. La obligación de dar alimentos y los derechos que de ella surgen tiene unos medios de protección efectiva, por cuanto el ordenamiento jurídico contiene normas relacionadas con los titulares del derecho, las clases de alimentos, las reglas para tasarlos, la duración de la obligación, los alimentos provisionales (arts. 411 a 427 del Código Civil); el concepto de la obligación, las vías judiciales para reclamarlos, el procedimiento que

**de las familias de velar por la seguridad de aquellas personas que estén en circunstancia de debilidad manifiesta ya sea por su condición económica, física o mental.”** (Negrillas fuera de texto)

*Sentencia C-451 de 2016*

**“La solidaridad familiar de los hijos frente a los ascendientes directos también se ve reflejada en las normas que regulan el derecho de alimentos** que aquellos deben a éstos, punto que se ubica dentro de los ítems del concepto de cuidado y auxilio. De forma puntual, el artículo 411 del Código Civil establece que son titulares del derecho de alimentos los ascendientes matrimoniales, naturales y adoptivos. Con base en esa norma, **la Corte ha reconocido que los alimentos legales tienen por fundamento el principio de solidaridad, según el cual los miembros de la familia tienen la obligación de suministrar la subsistencia a aquellos integrantes de la misma que no están en capacidad de asegurársela por sí mismos.** Esto impone verificar la necesidad del alimentario o beneficiario y la capacidad económica del alimentante u obligado.

Entonces, a partir de lo anterior la Corte concluye que **la obligación de cuidado y auxilio que los hijos deben a los padres y a los demás ascendientes en línea recta que se encuentren en estado de necesidad o de debilidad manifiesta, encuentra sustento originario en los principios de reciprocidad familiar y solidaridad familiar**, así como en el deber moral y jurídico de brindarles la asistencia que requieran para sobrellevar una vida digna. Tal socorro incluye el deber de brindar alimentos legales.” (Negrilla fuera de texto)

A partir de lo anterior se puede concluir que se hace necesario modificar la ley para brindar herramientas a los jueces para aplicar la ley de forma justa, y puntualmente para aplicar las disposiciones sobre el deber de alimentos verdaderamente de conformidad con los principios de reciprocidad y solidaridad familiar. En la medida en que un padre o madre haya cumplido con su responsabilidad parental y sus propias obligaciones será que sus descendientes estarán obligados a suministrarles alimentos en caso de requerirlos en el futuro.

**CONFLICTO DE INTERÉS**

El artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, “Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992”, y de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, el cual establece que:

"Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en el ejercicio de sus funciones. Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

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

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

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

(...)"

En todo caso, el artículo arriba señalado igualmente señala que "Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores."

Se declara que el presente proyecto de ley es de interés general, por lo cual cualquier interés de un congresista frente a esta iniciativa estaría fusionado con los intereses de toda la ciudadanía y por ende, no se configura conflicto de interés.

**IMPACTO FISCAL**

El presente proyecto de ley no ordena gasto alguno. Teniendo en cuenta que la Ley 819 de 2003 y la jurisprudencia de la Corte Constitucional señalan que el análisis de impacto fiscal de los proyectos de ley únicamente se debe hacer respecto de iniciativas que efectivamente ordenen gasto o establezcan beneficio tributario, no se hace necesario tal análisis sobre este proyecto que ni ordena gasto ni establece incentivos tributarios.

No obstante lo anterior, se precisa que la exoneración del deber de alimentos que pretende conceder la presente iniciativa a los hijos que fueron abandonados o descuidados por sus ascendientes puede tener implicaciones en cuanto al número de personas elegibles para programas de protección social. Ahora bien, hacer una estimación sobre el potencial aumento de destinatarios de subsidios del Estado para garantizar un mínimo vital reviste gran complejidad en la medida que la cantidad de

variables (que además son difíciles de medir) es alta: i) número de ascendientes que demandan por alimentos a sus descendientes; ii) de ese número de demandantes, cuántos incumplieron con su responsabilidad parental; iii) de esos, cuántos en efecto logran demostrar que no tienen cómo trabajar ni cuentan con recursos para un mínimo vital; solo por mencionar algunas.

En todo caso, se solicita a la Mesa Directiva de la Honorable Comisión Primera del Senado solicitar concepto sobre la presente iniciativa al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Ministerio de Justicia y del Derecho y al Prosperidad Social.

**PROPOSICIÓN**

Con fundamento en las anteriores consideraciones, presento ponencia positiva y, en consecuencia, solicito miembros de la Honorable Comisión Primera del Senado de la República, dar **Primer Debate** al **Proyecto de Ley No. 033 de 2024 Senado "Por la cual se modifica el artículo 411 del Código Civil"**, en los términos del texto originalmente radicado

Cordialmente,

  
**ALFREDO DELUQUE ZULETA**  
 Senador de la República  
 Ponente Único

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 50 DE 2024 SENADO**

*por medio de la cual se modifican los artículos 137, 207, 213 y 244 de la Ley 906 de 2004 - por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal - para brindar herramientas a las víctimas dentro del proceso penal que les permitan aportar material probatorio clave en la etapa de indagación.*

Bogotá, D.C., 12 de septiembre de 2024

Doctor  
**ARIEL FERNANDO ÁVILA MARTÍNEZ**  
 Presidente de la Comisión Primera  
 Senado de la República  
 Ciudad

**Asunto:** Informe de Ponencia para Primer Debate del Proyecto de Ley No. 050 de 2024 Senado "Por medio de la cual se modifican los artículos 137, 207, 213 y 244 de la Ley 906 de 2004 - por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal - para brindar herramientas a las víctimas dentro del proceso penal que les permitan aportar material probatorio clave en la etapa de indagación".

En cumplimiento de la designación que me hizo la Mesa Directiva de la Comisión Primera el día 11 de septiembre de 2024 mediante Acta MD-05, me permito rendir informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley de la referencia.

Cordialmente,

  
**ALFREDO DELUQUE ZULETA**  
 Senador de la República  
 Ponente Único

**TRÁMITE DEL PROYECTO**

**Origen:** Congresional  
**Autor:** HS Alfredo Deluque Zuleta.  
**Proyecto Original:** Gaceta N° 1308 del 10 de septiembre de 2024.  
**Trámite:** Proyecto original radicado el 30 de julio de 2024. De conformidad con la Ley 3ª de 1992, el proyecto fue asignado a la Comisión Primera. La Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República designó como ponente al autor HS Alfredo Deluque el día 11 de septiembre de 2024.

**OBJETO DEL PROYECTO**

El presente proyecto de ley tiene por objeto modificar los artículos 137, 207, 213 y 244 de la Ley 906 de 2004 para efectos de garantizar la correcta intervención de las víctimas dentro del proceso penal en la etapa de indagación mediante el acceso expedito a los diversos elementos materiales probatorios que evidencian la comisión de una conducta típica y reposan en datos en forma de imágenes, audios, material videográfico entre otros que son tratados por personas naturales, jurídicas, establecimientos públicos, semipúblicos, privados o semiprivados que cuentan con sistemas de grabación o video vigilancia. Lo anterior con el fin de que los derechos de las víctimas no se vean limitados por decisiones arbitrarias y basadas en interpretaciones inadecuadas de las normas sobre protección y tratamiento de datos personales.

En ese sentido, se torna importante realizar ciertas modificaciones a los artículos comentados en aras de establecer de manera taxativa el derecho que tienen las víctimas de participar activamente dentro de la etapa de indagación sin que se pueda coartar el derecho que dichos intervinientes tienen de coadyuvar el trabajo de la Fiscalía bajo el ejercicio de aportar los elementos materiales probatorios y evidencias físicas que sean de su conocimiento.

**RESUMEN**

- El **artículo 1**, presenta el objeto de la ley.
- El **artículo 2** modifica el artículo 137 del Código de Procedimiento Penal que reglamenta la intervención de las víctimas en el proceso, de modo que se incluya la posibilidad de solicitar la remisión de material videográfico que contenga evidencia del delito a la Fiscalía por parte del responsable del tratamiento de datos.
- El **artículo 3** modifica el artículo 207 del Código de Procedimiento Penal relacionado con el programa metodológico de la investigación para autorizar

<p>a la Fiscalía tener en cuenta como elementos materiales probatorios los videos, imágenes, audios que la víctima solicite al responsable del tratamiento de datos personales respectivo remita a la Fiscalía.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El artículo 4 modifica el artículo 213 del Código de Procedimiento Penal que trata sobre la inspección del lugar de los hechos para contemplar esta remisión de material videográfico obtenido en el lugar de los hechos.</li> <li>• El artículo 5 modifica el artículo 244 del Código de Procedimiento Penal relativo a la búsqueda selectiva en bases de datos, con el mismo propósito del resto de la iniciativa.</li> <li>• El artículo 6 señala la vigencia y las derogatorias.</li> </ul> <p style="text-align: center;"><b>CONSIDERACIONES DEL PONENTE</b></p> <p><b>Sobre la protección de los intereses de las víctimas en el proceso penal</b></p> <p>La Corte Constitucional ha reconocido los derechos de las víctimas dentro del proceso penal más allá de que estas no detentan el rol de partes sino de intervinientes dentro del proceso. Así mismo, la Constitución Política lo ha reconocido y ha obligado a la Fiscalía a velar por ellos en ejercicio de sus funciones, tal y como se expone en su artículo 250 numeral 7 de la siguiente forma:</p> <p><i>"En ejercicio de sus funciones la Fiscalía General de la Nación, deberá:</i></p> <p><i>(...) 7. Velar por la protección de las víctimas, los jurados, los testigos y demás intervinientes en el proceso penal, la ley fijará los términos en que podrán intervenir las víctimas en el proceso penal y los mecanismos de justicia restaurativa."</i></p> <p>Si bien las víctimas no gozan de las mismas facultades del procesado ni del ente investigador, sí gozan de capacidades de intervención extraprocesal y procesal en virtud de que se propenda por un sistema penal inclusivo y respetuoso de los derechos fundamentales de las víctimas.</p> <p>La importancia de la intervención de las víctimas dentro del proceso penal es significativa y no debe verse como una incidencia indebida, valorarse como una tercera parte o vulneración de principios rectores del proceso penal como lo es el de igualdad de armas (confrontación entre el acusador - acusado y la equivalencia de condiciones al momento del juzgamiento).</p> <p>Lo que sí debemos contemplar y entender es que los derechos de las víctimas derivan de una participación que no se puede limitar a una actuación específica, sino que se encuentran facultadas para intervenir durante toda la actuación penal y es por ello que los sistemas que componen el proceso penal conceden una protección especial a este interviniente y debe promoverse no solo el</p> <p><small><sup>1</sup> Constitución Política de Colombia, Artículo 250 – numeral 7</small></p>	<p>intervencionismo de la víctima en la fase de indagación sino también el restablecimiento de derechos y su posterior reparación integral.</p> <p>Ahora bien, la garantía de comunicación a las víctimas debe regir desde la instancia en que estos se contactan con las autoridades competentes, quienes no deben únicamente dar acceso al expediente del proceso, permitir conocer el estado del mismo, dar la posibilidad de acceso a las diligencias desde sus primeros desarrollos, sino que también deben comunicar de manera amplia los derechos que el ordenamiento jurídico pone en cabeza de la víctima para garantizar los intereses de este último en el proceso penal, como lo es la facultad que tiene dicho interviniente de recaudar elementos materiales probatorios y aportarlos en la radicación de la denuncia y/o querrela y en la ampliación de esta última.</p> <p>Es importante reformar los artículos que este proyecto pretende en atención a que el Código de Procedimiento Penal no establece una interpretación restringida a las normas de tratamiento de datos personales que permita la adecuada participación de las víctimas en la etapa de indagación preliminar, participación que inclusive ha sido reconocida por la Honorable Corte Constitucional en diversos pronunciamientos y que debe ser regulada de manera taxativa en el código comentado.</p> <p>Lo anterior, asimilando que en la práctica la víctima, por ser un interviniente y no una parte del proceso, se le ha limitado su participación la cual puede ser de gran ayuda para las actuaciones que se adelantan en esta fase del proceso, tendientes a ratificar los hechos objeto de la acción penal, a recolectar el acervo probatorio que permita corroborar las acciones y a identificar e individualizar al indiciado.</p> <p>Es perentorio establecer que la etapa de indagación, la cual se destaca por ser la fase en la cual se procede con el recaudo de los elementos materiales probatorios y evidencia física que tienen cierta trascendencia o relación con los hechos que dan lugar a la acción penal y vinculantes a la responsabilidad penal del indiciado, es en la que mayor injerencia y/o participación de las víctimas hay, además de ser influyente bajo el entendido de que las actuaciones que se adelantan en esta instancia serán de mayor impacto y satisfacción de los derechos de este interviniente.</p> <p>Si bien el legislador a través de los artículos 133 al 137 del Código de Procedimiento Penal dispuso de garantías para la intervención de las víctimas como lo es la facultad de recibir y acceder a la información, esto resulta insuficiente bajo el entendido de que debemos permitirles, de manera taxativa y clara, poder aportar de manera significativa al proceso en dicha instancia.</p> <p>No solo en el acceso a la información procesal que se le otorga a las víctimas se está garantizando sus derechos sino en la recepción de lo que estas puedan exigir que se haga valer al interior del proceso como lo son elementos materiales probatorios que generan satisfacción de los derechos, corroboración de los hechos que dieron lugar a la denuncia, identificación del sujeto activo del delito, lo cual</p>
<p>también permite evitar dilaciones innecesarias dentro de la fase de investigación, que en muchos de los casos, se debe a los pocos elementos de prueba con los que cuenta el ente investigador y por lo inconcluyentes que son dichos medios probatorios.</p> <p>La relación de interdependencia que existe entre la etapa de indagación y los derechos de las víctimas es un hecho que jurisprudencialmente se ha venido desarrollando, además de la realidad de que la intervención directa de las víctimas es superior en las etapas previas y posteriores al juicio, siendo la fase de indagación una en las que más debe considerarse la acción de este interviniente porque es en esta etapa donde se recaudan los elementos materiales probatorios que son transversales a los hechos que dieron lugar a la denuncia y la posible responsabilidad penal del indiciado.</p> <p>Lo anterior encuentra sustento en la Sentencia T-374/20 proferida por la Honorable Corte Constitucional, la cual estableció lo siguiente:</p> <p><i>"(...) 4.3. En lo que se refiere a la etapa de indagación y los derechos de las víctimas —momento que recoge el debate jurídico del caso—, la jurisprudencia constitucional ha examinado su relación de interdependencia y ha establecido tres reglas importantes.</i></p> <p><i>La primera es la de que la posibilidad de intervención directa de las víctimas es mayor en las etapas previas y posteriores al juicio. Es mayor en la fase de indagación y, posteriormente de investigación, porque en estos momentos se recaudan elementos de prueba que están relacionados con los hechos ocurridos y la responsabilidad del procesado, los cuales, indiscutiblemente, impactan en los derechos de las víctimas [29]. En cambio, es menor en la etapa de juicio, dado que el propio constituyente fijó como principios rectores del proceso penal acusatorio la igualdad de armas, la confrontación entre el acusador y la equivalencia de condiciones al momento del juzgamiento, cuyos elementos pueden verse alterados por la participación activa de los intervinientes [30]. (...)"<sup>2</sup></i></p> <p>Tanto la Ley como la Jurisprudencia son fuentes del derecho que sustentan el proyecto de ley en comento teniendo en cuenta que hasta la mismísima Corte Constitucional (a través de sus pronunciamientos) sobreentiende que los artículos que aquí se buscan modificar reconocen únicamente el acceso a la información frente a la Fiscalía y el deber de esta última de informar.</p> <p>Sin embargo, sigue desconociéndose tanto legal como jurisprudencialmente la necesidad de que se otorgue la potestad y posibilidad de la víctima de no solo acceder a la información con la que cuenta la Fiscalía sino ante otras personas naturales, jurídicas, establecimientos públicos o privados frente a los cuales se puedan obtener elementos probatorios que puedan allegarse a la indagación por gestión adelantada por la víctima de manera simple y expedita.</p> <p><small><sup>2</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-374 de 2020</small></p>	<p>Ratificando lo recientemente mencionado y prueba de la inobservancia y poco desarrollo legal y jurisprudencial que se tiene frente a lo que se quiere lograr mediante este Proyecto de Ley es lo expuesto en la sentencia T-374/20 proferida por la Corte Constitucional, la cual estableció lo siguiente:</p> <p><i>(...) La tercera es la de que existen elementos tanto de la Constitución de 1991 como del Código de Procedimiento Penal que le reconocen a las víctimas garantías de acceso a la información que se proyectan desde la fase de indagación. De acuerdo con esto, a quien demuestre sumariamente su calidad de víctima, de conformidad con los artículos 133, 135 y 136 de la Ley 906 de 2004, la Fiscalía General de la Nación deberá informar de "las facultades y derechos que puede ejercer", "el tipo de apoyo o de servicios que puede recibir", "las actuaciones subsiguientes a la denuncia y su papel respecto de aquellas" y "los mecanismos de defensa que puede utilizar" [32], de modo que logren su participación activa en el proceso penal."<sup>3</sup></i></p> <p>Si analizamos lo recientemente expuesto, es totalmente demostrable que ni la Ley ni la Jurisprudencia a enfocado (en la práctica) las garantías de las víctimas (dentro de la etapa de indagación) frente a las potestades que deben tener estos intervinientes de solicitar unipersonalmente elementos probatorios sin necesidad de acudir ante un juez de control de garantías o contar con orden expresa de la Fiscalía para que les entreguen elementos probatorios, que en muchos de los casos, no son entregados por establecimientos públicos o privados sin cumplir dichas exigencias, como por ejemplo, los datos que reposan en registros cámaras de seguridad y sistemas de video vigilancia, los cuales son negados a las víctimas cuando estas requieren de que se les haga traslado de dicha prueba.</p> <p>Lo anterior no debe ser admisible y es por ello que el Proyecto de Ley busca que a las víctimas, en reconocimiento de sus garantías, se les permita solicitar elementos materiales probatorios y evidencias físicas que reposan en registros de cámaras de seguridad o sistemas de video vigilancia, sin que los responsables o encargados de los datos correspondientes puedan oponerse a la entrega de dichos medios probatorios, los cuales, en la mayoría de los casos, logran permitir identificar al sujeto activo del delito y en ese sentido se permite un avance sustancial en la investigación que además contribuye a contrarrestar las dilaciones procesales y los posibles archivos de las acciones penales bajo la causal de "imposibilidad de identificación e individualización del sujeto activo del delito" la cual es usada usualmente por los fiscales para terminar con los procesos.</p> <p>No debemos dejar de lado que tanto legal como jurisprudencialmente se ha establecido la obligación de garantizar el acceso de las víctimas a la administración de justicia, otorgándoles el derecho de aportar pruebas y la obligación de que se facilite esta acción para dichos intervinientes.</p> <p><small><sup>3</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-374 de 2020</small></p>

Mas allá de que en la práctica a las víctimas no se les ha facilitado el aporte de pruebas (en las instancias que este Proyecto de Ley busca desarrollar y/o perfeccionar) el ordinal d) del artículo 11 del Código de Procedimiento Penal establece la obligación al estado de garantizar este tipo de acciones que claramente son transversales al correcto acceso de las víctimas a la administración de justicia, postulándolo de la siguiente forma:

"Artículo 11. Derechos de las víctimas

El Estado garantizará el acceso de las víctimas a la administración de justicia, en los términos establecidos en este código.

En desarrollo de lo anterior, las víctimas tendrán derecho:

d) A ser oídas y a que se les facilite el aporte de pruebas;"<sup>4</sup>

Además de contemplarse en la Ley, es una expresión a la cual se le declaró la exequibilidad por parte de la Corte Constitucional en su sentencia C-516 de 2007 "(Declararse EXEQUIBLE, por los cargos analizados en esta sentencia, el ordinal d) del artículo 11, y la expresión "a ser escuchada" del artículo 136 del numeral 11 de la Ley 906 de 2004)".<sup>5</sup> Por lo anterior, debería aun mas nuestro ordenamiento legal y jurídico propender por la defensa de los derechos de las víctimas y facilitar la solicitud y aporte de elementos materiales probatorios en la instancia de indagación, lo cual se busca alcanzar en la practica a través de este Proyecto de Ley.

**Sobre el alcance de las normas de protección y tratamiento de datos personales**

La dificultad que tienen las víctimas de un delito para que desde la etapa de indagación de un proceso penal se puedan aportar como elementos materiales probatorios imágenes, audios, material videográfico y demás archivos de datos que contengan información detallada visual y/o auditiva sobre los hechos denunciados radica en la interpretación exegética inadecuada de las Leyes 1266 de 2008 y 1581 de 2012 por parte de los encargados y/o responsables del tratamiento de dichos datos.

Vale la pena primero resaltar que la Ley 1266 de 2008 tiene un ámbito de aplicación que los operadores normativos y muchas personas naturales y jurídicas interpretan erróneamente. Son innumerables los casos en los cuales encargados o responsables del tratamiento de datos personales recaudados a través de sistemas de video vigilancia citan la Ley 1266 para rehusarse a compartir archivos de imágenes, audios o material videográfico en los cuales se evidencia la comisión de un ilícito a las víctimas de dicho ilícito.

<sup>4</sup> Código de Procedimiento Penal – Artículo 11 (Literal d)  
<sup>5</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-516 de 2007

El artículo 1 de la Ley 1266 que consagra su objeto establece claramente que su objeto es desarrollar el derecho al habeas data "particularmente en relación con la información financiera y crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países." A su vez, el artículo 2 que establece el ámbito de aplicación excluye expresamente "aquellos datos mantenidos en un ámbito exclusivamente personal o doméstico y aquellos que circulan internamente, esto es, que no se suministran a otras personas jurídicas o naturales."

En ese sentido, el tratamiento de los datos recopilados para uso interno y que no circulan con otras entidades, privadas o públicas, no está sujeto a las normas de la Ley 1266 de 2008. Bien lo resaltó la Corte Constitucional en la Sentencia C-1011 de 2008 a través de la cual se realizó el control de constitucionalidad propio de toda ley estatutaria:

*El proyecto de ley estatutaria objeto de examen constituye una regulación parcial del derecho fundamental al habeas data, concentrada en las reglas para la administración de datos personales de naturaleza financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países con idéntica naturaleza destinados al cálculo del riesgo crediticio, razón por la cual no puede considerarse como un régimen jurídico que regule, en su integridad, el derecho al habeas data. El ámbito de protección del derecho fundamental al habeas data previsto en el Proyecto de Ley, se restringe a la administración de datos de índole comercial o financiera, destinada al cálculo del riesgo crediticio, con exclusión de otras modalidades de administración de datos personales. (Negritas fuera de texto original)*

En ese sentido, la negativa por parte de personas naturales o jurídicas y establecimientos públicos, semipúblicos, privados y semiprivados que utilicen sistemas de video vigilancia o cámaras de grabación y por medio de estos recopilen datos de suministrar archivos que contengan dichos datos sin que medie orden judicial o requerimiento de entidad pública o autoridad administrativa basada en las disposiciones de la Ley 1266 de 2008 carece de sustento.

Ahora, en relación con las disposiciones de la Ley 1581 de 2012, estas se orientan a establecer un régimen general de protección de datos personales. El objeto y ámbito de aplicación de la Ley 1581 de 2012 es amplio y cubre todos los datos personales y los encargados o responsables de su tratamiento a excepción de los datos mantenidos en un ámbito exclusivamente personal o doméstico, de seguridad y defensa nacional, inteligencia y contrainteligencia, información periodística, los datos financieros o comerciales (a los cuales aplica la norma específica – Ley 1266 de 2008), y los datos recopilados para fines estadísticos oficiales.

La Corte Constitucional en Sentencia C-748 de 2011, en la cual quedó consagrado el control constitucional de la Ley 1581, reconoce la aplicación general de esta ley estatutaria:

*Ahora, con el nuevo proyecto de ley se busca llenar el vacío de estándares mínimos de protección de todos los datos personales, de ahí que su título sea precisamente "Por el cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales", concluyéndose que con la introducción de esta reglamentación general y mínima aplicable en mayor o menor medida a todos los datos personales, el legislador ha dado paso a un sistema híbrido de protección en el que confluye una ley de principios generales con otras regulaciones sectoriales, que deben leerse en concordancia con la ley general, pero que introduce reglas específicas que atienden a la complejidad del tratamiento de cada tipo de dato. (Negritas fuera de texto original)*

Se parte de la premisa, entonces, que cualquier persona que confluja en la tenencia y tratamiento de datos personales deberá cumplir con las disposiciones de la Ley 1581 de 2012 y con las leyes que desarrollen reglas específicas para los distintos tipos de datos.<sup>6</sup> En ese sentido, quienes obtienen datos personales a través de sistemas de video vigilancia o cámaras de grabación deberán cumplir con lo dispuesto en la Ley 1581 de 2012.

De conformidad con los principios de acceso y circulación restringidas y de confidencialidad, los responsables y encargados del tratamiento de datos personales deberán guardar reserva de estos. Sin embargo, la Ley 1581 es clara en establecer que se podrán suministrar datos personales "cuando ello corresponda al desarrollo de las actividades autorizadas en la presente ley y en los términos de la misma". En línea con estos principios, el artículo 13 de la Ley 1581 señala a qué personas puede suministrarse la información que contiene datos personales, entre las cuales están las entidades públicas o administrativas en ejercicio de sus funciones legales o por orden judicial y los terceros autorizados por el Titular o por la ley. Finalmente, el Título VI de la Ley 1581 de 2012 señala los deberes de los responsables y los encargados del tratamiento de datos personales, entre los cuales no se encuentra prohibición alguna de remitir información que contenga datos personales a autoridades o personas autorizadas por la ley. También vale la pena resaltar que, según el principio de finalidad consagrado en la Ley 1581, el tratamiento de datos personales debe obedecer a una finalidad legítima de acuerdo con la Constitución y la Ley.

<sup>6</sup> (...) todos los principios de administración de datos personales identificados por la jurisprudencia constitucional, son oponibles a todos los sujetos involucrados en los procesos de recolección, tratamiento y circulación de datos, independientemente de la posición que ocupen en el tratamiento del dato. Como es posible que un encargado del tratamiento resulte convirtiéndose en responsable al definir la finalidad y los elementos esenciales del medio, razón por la que sus deberes no solo serán los que señala el proyecto para su condición inicial sino para la que llegue a ostentar y en tal evento en que concurren las calidades de responsable y encargado del tratamiento en la misma persona, le será exigible el cumplimiento de los deberes previstos para cada uno. En el mismo sentido, cuando esa calidad llegue a mudar por el tratamiento que uno de ellos llegue a dar al dato personal. Corte Constitucional, Sentencia C-738 de 2011.

Con base en las propias disposiciones de la Ley 1581 de 2012, nada obstaría para que un responsable o encargado del tratamiento de datos personales suministre información que no contiene datos sensibles a la Fiscalía General de la Nación para efectos de garantizar i) acceso a la justicia, ii) el debido proceso, y iii) los derechos de las víctimas de un delito. Lo anterior se resuelve aún más claramente si es la misma ley la que establece una autorización expresa de suministro de datos personales que constituya una excepción al principio de confidencialidad de los datos personales, lo cual es precisamente lo que pretende la presente iniciativa.

Adicionalmente, la jurisprudencia constitucional ha analizado en diversas ocasiones el alcance y los límites del derecho al habeas data, así como la tensión que surge entre la protección al dato personal y la consecución de otros fines constitucionales.

En Sentencia C-094 de 2020 la Corte Constitucional incluyó las siguientes reflexiones que son relevantes para justificar el presente proyecto de ley:

*"Por otra parte, esta Corte ha sido clara en considerar que, a pesar de la amplitud del ámbito de protección del derecho a la intimidad, éste no es un derecho absoluto. El derecho a la intimidad puede ser objeto de limitaciones cuando entra en conflicto con derechos de terceros o con intereses constitucionales relevantes y, en consecuencia, es posible que, bajo ciertas condiciones, las autoridades públicas o los terceros puedan conocer asuntos que, en principio, se encuentran amparados por el derecho, es decir que, hacen parte de la vida privada de los individuos. De manera más precisa, la jurisprudencia constitucional ha considerado que la intimidad puede ser objeto de limitaciones o interferencias como resultado de la interrelación de otros intereses constitucionalmente relevantes. De esta forma, las limitaciones al derecho a la intimidad, al igual que la de cualquier otro derecho fundamental, deben respetar los principios de razonabilidad y proporcionalidad, en el contexto de un sistema democrático."*

(...)

*"resulta claro que, bajo ciertas circunstancias particulares, la dureza del principio de libertad que debe orientar el tratamiento de datos personales se flexibiliza al armonizarse con el principio de finalidad, siempre y cuando la circulación del dato esté estrictamente dirigida y restringida al cumplimiento del fin constitucional superior, con arreglo al principio de necesidad"*.

Por otra parte, en una sentencia de revisión de una acción de tutela, Sentencia T-487 de 2017, la Corte Constitucional amparó los derechos fundamentales de petición y acceso a la justicia de un ciudadano que presentó acción de tutela contra un particular que se negó a suministrar material videográfico recaudado por su sistema de videovigilancia en el cual se evidenciaba cómo un vehículo arrolló al hijo menor de edad del accionante y causó daños a su integridad personal, que fue solicitado por el accionante mediante derecho de petición para hacer valer en el

marco de un proceso penal contra el sujeto activo de la conducta ilícita, argumentando que *"la información y documentación requeridas tienen carácter reservado y que tan solo pueden ser entregadas en virtud de una orden judicial"*. En este fallo, la Corte revocó los fallos de instancia, tuteló los derechos del accionante y ordenó al accionado, una empresa operadora de casinos, a remitir a la Fiscalía copia de los videos captados el día y a la hora de los hechos.

Comparte el autor estas interpretaciones y lecturas que ha tenido la Corte Constitucional frente a la ponderación del derecho al habeas data y a la intimidad de cara a los derechos de las víctimas en el marco de un proceso penal. Comparte incluso el autor la postura que ha tenido la Corte en relación con los derechos a la presunción de inocencia y a la libertad personal que pueden verse afectados por el inadecuado tratamiento de datos personales. En el mencionado fallo de tutela (Sentencia T-487 de 2017) la Corte reconoce que *"la entrega del material filmico a los particulares, podría comprometer los derechos a la imagen y la intimidad de terceras personas, cuyas figuras, aspecto o apariencia, hayan quedado registradas durante el lapso en el que se realizaron las filmaciones que el peticionario reclama, tratamiento, cuidado, custodia y protección que debe quedar en manos de una autoridad pública (en este caso, del Fiscal del caso), y no de los particulares"*. Es por ello que la presente iniciativa busca que los archivos que se puedan obtener a partir de sistemas de videovigilancia o cámaras de grabación y sirvan como elementos materiales probatorios potencialmente definitorios en un proceso penal sean remitidos directamente a la Fiscalía General de la Nación como ente investigador, pero sin requerir orden previa.

**ANTECEDENTES**

A través del Acto Legislativo 03 de 2002, que modificó diversos artículos de la Constitución, se dio a lugar a un sistema penal de naturaleza mixta regulado por la Ley 906 de 2004 por medio de la cual se creó el Código de Procedimiento Penal, de donde nacieron cambios sustanciales en cuanto a la injerencia y participación de las víctimas dentro del proceso penal colombiano.

Es importante destacar inicialmente que con la puesta en practica del proyecto de alternatividad penal alemán, el cual fue expuesto por Klaus Roxin, y su injerencia en la edificación de la política criminal en nuestro sistema penal, se logró evidenciar que, pese a que en el año 2004 se introdujo un sistema acusatorio y con ello una participación mas activa de las víctimas dentro del proceso en sus distintas fases, donde fueron reconocidas no como partes pero si como intervinientes, además de definirse el concepto de víctima y regular su posible participación, estas son a la fecha regulaciones insuficientes pues no garantiza del todo una completa protección de los derechos que en cabeza de ellos se encuentra como lo son:

- El Debido Proceso
- Acceso a la Administración de Justicia
- Dignidad Humana

A nivel histórico, la poca protección de las personas ofendidas con el injusto penal ha conllevado a que estas ultimas acudan a la acción de tutela como medio para garantizar **UNA PROTECCIÓN EFECTIVA DE SUS DERECHOS FUNDAMENTALES** y en ese sentido es que nos hemos visto en la obligación de que la participación de las víctimas dentro del proceso penal se desarrolle de una forma mas amplia por parte de las Altas Cortes.

Si bien no es el objeto de la presente iniciativa legislativa, es destacable que a través de los avances, en términos jurisprudenciales, es que se ha permitido que las víctimas obtengan un resarcimientos frente a los daños materiales e inmateriales ocasionados por el ilícito y que también hayan podido buscar, en ciertos casos, materializar su derecho a la justicia y a la verdad.

Nuestro país, a lo largo de su cuenta historia, ha sufrido una violencia casi que permanente que lo único que nos ha dejado es millones de víctimas, las cuales padecieron violaciones graves de sus derechos y es por ello que nuestro sistema penal ha sido objeto de varias modificaciones que se han venido realizando con el pasar de los años. Pasamos de tener un sistema inquisitivo a uno adversarial y acusatorio y para entender los antecedentes del papel restringido de las víctimas tenemos que remitirnos a esas transformaciones.

En el primer sistema penal que rigió en nuestro país, el papel de la víctima era bastante limitado ya que en la Ley 100 de 1980, al sujeto pasivo se le denominaba "perjudicado" y su participación se limitaba exclusivamente a la reparación económica.

Escenario parecido era el que se vivía con la promulgación del Decreto 2700 de 1991 (Código de Procedimiento Penal Inquisitivo) donde la víctima y su actuación únicamente llegaba hasta la persecución de los daños materiales provenientes de la consumación del ilícito, los cuales eran solicitados a través de la presentación de una demanda de parte civil, la cual debía realizarse y radicarse a través del apoyo brindado por un abogado.

Lo anterior, encontrando sustento en lo que estableció la Honorable Corte Constitucional a través de sentencias como la C-163/00, C-1711/00, C-293/95, SU-717/98, donde se alegaba que para efectos de adquirir la calidad de acreedor de una posible indemnización de los daños percibidos, las víctimas solo contaban con dos posibles vías, las cuales eran la penal o la civil, condicionando de esta forma el acceso a la administración de justicia.

Desde la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991, se perciben cambios dentro de nuestro ordenamiento como lo fue la inclusión de los derechos fundamentales y la creación de nuevas entidades precisamente para proteger los derechos de las personas, una de ellas, la Fiscalía General de la Nación.

Con la creación de la Fiscalía se comenzaron a establecer nuevas pautas que fueron importantes para la transformación y perspectiva desde la que se veía antes al sujeto pasivo del delito, cambios que verdaderamente cogieron forma con la entrada en vigor de la Ley 600 del 2000 donde ya empezamos a hablar de un sistema acusatorio e inquisitivo (mixto) y con ello la implementación del Acto Legislativo 03 del 2000, el cual modifico el comentado artículo 250 de la Constitución Política (artículo que establece las obligaciones de la Fiscalía frente a las víctimas).

La modificación a dicho artículo es relevante porque le concedió una actuación más categórica y amplia a las víctimas en el proceso en atención a que les dio participación en las diferentes etapas de la investigación y modifico el concepto de "parte civil" por la expresión de "víctima".

Si bien trajo varios cambios importantes (pero de forma), dichas modificaciones fueron insuficientes para regular el papel de las víctimas dentro del proceso y es por ello que se debió acudir a las acciones de tutela para lograr una protección efectiva de los derechos que aún no traía consigo nuestro ordenamiento jurídicos y sus modificaciones.

Dicha situación obligó a la Corte Constitucional a desarrollar diferentes pronunciamientos, a través de la Jurisprudencia, donde figuraron importantes manifestaciones como lo fue lo expuesto en la Sentencia C-228/02 donde se marcaron precedentes jurisprudenciales frente a la concepción del concepto de víctima dentro del proceso penal y donde se creo un nuevo escenario donde no solo se percibe la indemnización como un medio para reparar a la víctima sino también la necesidad de otorgarles el derecho a la justicia y a la verdad de conformidad con lo que establecía el Derecho Internacional.

Con la entrada en vigencia de la Ley 906 de 2004 (año 2005) y la implementación del sistema acusatorio de tipo dispositivo, se dispuso a incluir un capítulo exclusivo para las víctimas donde, además de definir este concepto, en cierta medida y de manera taxativa dio a lugar a una participación un poco mas activa de la víctima dentro del proceso en calidad de interviniente e interviniente especial donde se le atribuyó capacidades distintas y especiales, totalmente diferentes a las que en cabeza del procesado (indiciado, imputado o acusado) y de la Fiscalía se encontraban.

Es importante agregar que, a pesar del importante avance que se vio ejemplificado de manera taxativa en la norma, la Ley 906 de 2004 se quedó corta si analizamos que no profundizó lo suficiente ni de manera eficaz en la forma en la que la víctima puede ejercer de manera concreta y completa su participación dentro del proceso penal, ya que si bien obtuvieron una participación mucho mas activa, en la práctica se ve que la injerencia e intervención de estas es limitada, bien sea a la hora de solicitar diversas cosas ante la Fiscalía o en el caso que nos concierne, la grave y gran limitación que existe sobre la facultad de aportar pruebas o elementos materiales probatorios conducentes, pertinentes y útiles dentro de la etapa de Indagación Preliminar.

De conformidad con lo anterior es que el presente Proyecto de Ley propende por reforzar los derechos de las víctimas. Lo anterior haciendo modificaciones sustanciales en los artículos que regulan la intervención de estas para efectos de que se vea en la práctica la efectiva protección de los derechos que tienen dichos intervinientes del proceso, sobre todo en el aspecto de aportar elementos materiales probatorios, donde en muchos de los casos las personas naturales, jurídicas, establecimientos públicos o privados limitan de manera innecesaria el acceso de las víctimas a los Elementos de Prueba que estos podrían allegar durante la etapa de indagación y de esta forma coadyuvar el trabajo que despliega la Fiscalía.

Dando cumplimiento a lo anterior se materializarían cinco pilares fundamentales de este proyecto de ley:

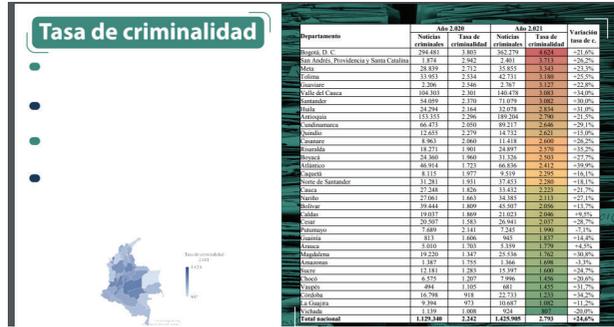
- A. Correcto ejercicio de los derechos de Acceso a la Administración de Justicia, Dignidad Humana, Debido Proceso.
- B. Permitir el esclarecimiento de los hechos que dieron a lugar a la noticia criminal.
- C. Lograr la rápida y necesaria identificación del sujeto activo del delito.
- D. Evitar dilaciones que se presentan en la etapa de indagación por inexistencia de Elementos Materiales Probatorios o Evidencia Fisca que sea pertinente, conducente y útil, pero además, concluyente.
- E. Evitar el archivo de las acciones penales por la causal de "imposibilidad de encontrar o establecer el sujeto activo del delito".

Hacer una modificación constante de nuestra normativa encargada de regular la participación y derechos de las víctimas no puede ser concebido como un simple tema más si consideramos la alta criminalidad y vulneración de derechos que diariamente se vive en el país.

Para efectos de dimensionar lo anterior es importante conocer la tasa de criminalidad de los últimos años y en ese sentido comprender la necesidad de

proteger constantemente a las víctimas en este aspecto y en el correcto ejercicio de sus derechos en calidad de intervinientes dentro del proceso penal.

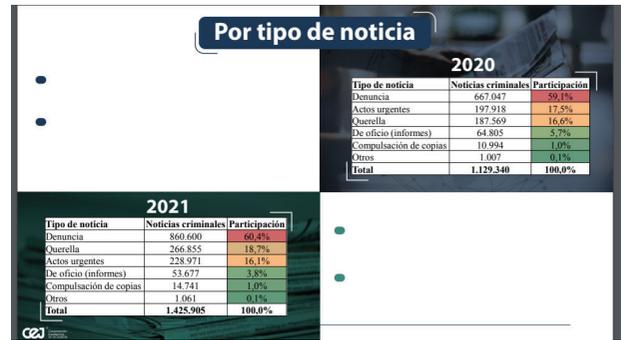
La tasa de criminalidad para los años 2020 y 2021 fue la siguiente:



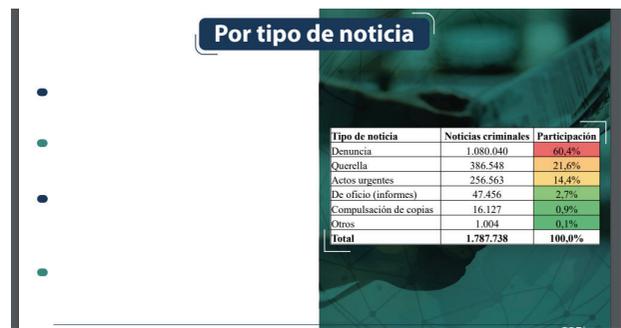
Así mismo se registró una alta tasa de criminalidad en el año 2022, tal y como se ve a continuación en la siguiente ilustración:



Prueba de lo anterior también es la entrada de noticias criminales que percibió el ente investigador y que venimos viviendo desde el año 2020, tal y como se avizora a continuación:



El año 2022 también reportó un alto número de noticias criminales puestas en conocimiento de la Fiscalía, tal y como se ve a continuación:



Fuente: Corporación Excelencia en la Justicia, Informes de estadísticas del Sistema Penal Oral Acusatorio en Colombia (años 2020,2021,2022).

**ARCHIVO DE LAS DILIGENCIAS PENALES**

Mediante este Proyecto de Ley se busca atacar un fenómeno que está atentando, hace años, contra los intereses y derechos de las víctimas como lo es el archivo de las diligencias o denuncias penales por la facultad que otorga el artículo 79 de la Ley 906 de 2004 a la Fiscalía General de la Nación.

Es importante entender que el presente proyecto de ley busca atacar los presupuestos y uso de las causales de archivo de la denuncia y no cualquier otro mecanismo de terminación del proceso penal como lo es el otorgamiento del principio de oportunidad, la preclusión o desistimiento y es por ello que a través del control de constitucionalidad que se hizo mediante la sentencia C-1154 de 2005 es importante ahondar en las diferencias entre el principio de oportunidad y la decisión de archivo, ya que la primera, efectivamente, se materializa con la clara existencia de un delito y la orden de archivo solo es admisible cuando estamos frente a una conducta atípica, sobre la inexistencia del hecho o porque es imposible identificar o establecer el sujeto activo del delito, tal y como lo planteó la jurisprudencia comentada de la siguiente manera:

*“En el archivo de las diligencias no se está en un caso de suspensión, interrupción o renuncia de la acción penal, pues para que se pueda ejercer dicha acción se deben dar unos presupuestos mínimos que indiquen la existencia de un delito. Así, hay una relación inescindible entre el ejercicio del principio de oportunidad y la posibilidad de ejercer la acción penal por existir un delito, ya que lo primero depende de lo segundo. Pero para poder ejercer la acción penal deben darse unos presupuestos que indiquen que una conducta sí puede caracterizarse como un delito. Por lo tanto, cuando el fiscal ordena el archivo de las diligencias en los supuestos del artículo 79 acusado, no se está ante una decisión de política criminal que, de acuerdo a unas causales claras y precisas definidas en la ley, permita dejar de ejercer la acción penal, sino que se está en un momento jurídico previo: la constatación de la ausencia de los presupuestos mínimos para ejercer la acción penal. El archivo de las diligencias corresponde al momento de la averiguación preliminar sobre los hechos y supone la previa verificación objetiva de la inexistencia típica de una conducta, es decir la falta de caracterización de una conducta como delito”.*<sup>7</sup>

Proyectos de Ley como el tramitado por el suscrito son sumamente trascendentales desde el entendido de que cerca del 75% de las denuncias que llegan a la Fiscalía General de la Nación se resuelven, de manera anticipada, a través de la vía de archivo, cifras que han sido expuestas por el mismo Ente Investigador.

<sup>7</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-1154 de 2005

La aplicación de esta figura o mecanismo de terminación anticipada del proceso ha significado una clara denegación de justicia pues con la aplicación del archivo se está:

- a) Decidiendo los casos sin que se cuente con una intervención y valoración judicial.
- b) Existe una terminación con una nula posibilidad de debate y verdadera contradicción.
- c) Al momento en el que se toma la decisión de preferir una orden de archivo por parte del fiscal la posibilidad de obtener un desarchivo de la denuncia es casi nula porque se requiere de una técnica jurídica y procesal bastante profunda y exhaustiva, por lo tanto, frente a las víctimas que no tienen la oportunidad de contratar un buen abogado, dicha opción es casi nula.

El archivo de las denuncias afecta significativamente los derechos que en cabeza de las víctimas se encuentra ya que las soluciones existentes frente a este tipo de situaciones, como se dijo antes, son de una alta complejidad y además requieren de una técnica procesal de la cual la mayoría de las personas y abogados carecen.

Dentro de las formas para revertir una decisión de este tipo se encuentra la de aportar nuevos elementos materiales probatorios, situación que se debate a través de este proyecto de ley ya que es esta misma opción de desarchivo la que se torna supremamente compleja entendiendo que es la misma Fiscalía la que tiene dentro de sus potestades la de investigar y encontrar los medios de prueba suficiente y cuando la víctima quiere cooperar en este sentido, en la búsqueda de elementos probatorios como lo son las imágenes y videos, son los establecimientos públicos o privados los que se niegan a entregar dichas pruebas.

Atendiendo lo anterior, no es del todo congruente las formas en las que se puede solicitar un desarchivo (aportando nuevas pruebas) con las facilidades que deberían otorgárseles a la víctima para la obtención de dicho acervo probatorio. Por dicha situación es que mediante este proyecto de ley se busca facultar a las víctimas para que, bajo petición propia y sin necesidad de mediar autorización de la Fiscalía o tener que acudir a un Juez de Control de Garantías, los establecimientos públicos o privados, donde se cuente con cámaras de seguridad, siempre se vean en la obligación de entregar las pruebas videográficas que reposen en dichos artefactos a quienes demuestren si quiera sumariamente ser las víctimas.

Existen otras formas de desarchivar la denuncia como lo es demostrar al Fiscal que la conducta si debe ser considerada y caracterizada como delito, lo cual resulta aún más difícil pues raramente veremos un funcionario haciéndose el “harakiri”, yendo contra sus propias determinaciones, conocimientos y cambiando su propia opinión.

Por último, quedan alternativas como la de acudir ante un Juez de Control de Garantías o la utilización de una tutela en el momento en el que el fiscal se oponga a la solicitud de desarchivo radicada y de esta manera nos adentremos en un debate bajo la oralidad que reviste el proceso penal en contra de la Fiscalía, remedio que resulta bastante complejo, mucho más para una víctima que apenas se encuentra en esta instancia preliminar del proceso.

Existen muchos profesionales del derecho que hacen uso de la expresión "eficiencia" del estado pero la realidad es que la Fiscalía General de la Nación no esta ni estuvo nunca diseñada para ser eficiente teniendo en cuenta que su motivo de existencia y razón de ser es la persecución de ilícitos con respeto de los derechos de las partes e intervinientes del proceso, presupuesto este que no se cumple cuando mas del 50% de las denuncias terminan siendo contrarios a las pretensiones y derechos de las víctimas.

Basta recabar en las estadísticas con las que se cuenta y que son muy pocas las noticias criminales en las que haya un desenlace verdaderamente de fondo. Si miramos lo sucedido históricamente, desde el año 2005 hasta el 2018, a la Fiscalía General de la Nación llegaron alrededor de 13 millones de denuncias, **DE LAS CUALES SE ARCHIVARON CASI 10 MILLONES Y DE ESTOS SOLO SE LOGRÓ EL DESARCHIVO DE 44 MIL PROCESOS.**

Si hacemos un análisis porcentual, veremos como es aun mas grave el tema: alrededor del 77% de los casos se archivan y solo el 0,44% se logra desarchivar.

Tan grave se ha convertido la utilización de esta figura que la misma Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, en su Sentencia 2007-0019 del 5 de julio del 2007 comparó el orden de archivo con el auto inhibitorio (el cual podría, por lo menos, ser sujeto de recursos ordinarios, cosa que no pasa con las ordenes de archivo) de la siguiente forma:

*"Si bien el sistema procesal acusatorio colombiano constituye un cambio paradigmático en la labor de administrar justicia en materia criminal (...) lo cierto es que el archivo de las diligencias guarda algunas semejanzas con la resolución inhibitoria que regula el artículo 327 de la Ley 600 de 2000".<sup>8</sup>*

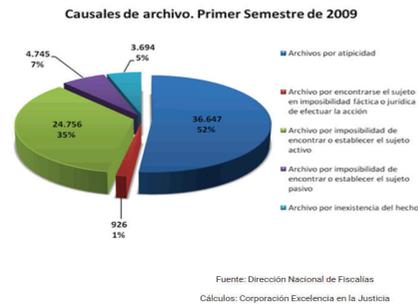
Es por todo lo anterior que al inicio de este acápite que trata sobre el archivo de las denuncias se habló de que esta medida puede ser concebida como una clara denegación de justicia y eso sin haber aun contemplado lo que el Consejo de Estado en Sentencia proferida por la Sección Segunda (1634-13 del 11 de marzo de 2016) y la Corte Constitucional en sentencia C-666 del 28 de noviembre de 1996 han señalado sobre las decisiones inhibitorias las cuales son "i) una forma de

<sup>8</sup> Corte Suprema de Justicia (Sala Penal), Sentencia 2007-0019 del 5 de julio de 2007

*denegación de justicia, (ii) que cercena los derechos de las víctimas, y que podrían activar la reparación estatal en favor de aquellas y (iii) que debe ser excepcionalísima su aplicación."*

Frente al anterior fenómeno, la Corte Interamericana de Derechos Humanos también se ha pronunciado en casos como el de *Hilaire, Constantine y Benjamin y otros Vs Trinidad y Tobago*: "...significa que en el marco de todos los procedimientos, jurisdiccionales o no, que se adelantan por las autoridades estatales es deber indiscutible la preservación de las garantías procesales, de orden material, que permitan, en la mayor medida de las posibilidades fácticas y jurídicas, la defensa de las posiciones jurídicas particulares de quienes se han involucrado en uno de tales procedimientos".

Desde la implementación y entrada en vigencia del Sistema Penal Acusatorio, los ordenes de archivo han sido la principal forma de agotamiento de las denuncias, significando el 49% de la terminación de los casos, siendo la segunda principal salida las sentencias condenatorias, las cuales significan porcentualmente el 14% de las terminaciones totales de los procesos.



Para el primer Semestre de 2009 el 53% de las denuncias archivadas se basaron en la atipicidad de la conducta. La segunda y tercera causal mas utilizada para alegar el archivo derivó de un desarrollo jurisprudencial donde se convirtió en procedente la orden de archivo debido a la imposibilidad de identificar y/o establecer el sujeto activo del delito (significando un 35% de los archivos), o al sujeto pasivo (el 7% de las ordenes de archivo).

Es importante precisar que dichas causales fueron introducidas en nuestro ordenamiento desde el año 2007, de conformidad con un salvamento de voto en una sentencia realizado por el Magistrado Yesid Ramírez Bastidas, causal que quiere contrarrestarse en virtud de que la Fiscalía no pueda seguir alegando injustificadamente dicha causal, o que a través de las víctimas y lo que estas puedan hacer durante la indagación, se permita la identificación del sujeto activo del delito, lo cual se lograría garantizando el acceso y solicitud de medios probatorios que puedan hacer las víctimas ante establecimientos públicos o privados, quienes de ahora en adelante no podrán negarse a la entrega de imágenes, videos y/o pruebas videográficas que reposen en sus cámaras de seguridad, ubicadas en dichos establecimientos.

**IMPOSIBILIDAD DE ESTABLECER Y/O IDENTIFICAR EL SUJETO ACTIVO DEL DELITO**

Como se ha venido alegando a lo largo del Proyecto de Ley, una de las razones mayormente invocadas por los Fiscales para efectos de alegar el archivo de la denuncia durante la etapa de indagación, es la imposibilidad de establecer o identificar el sujeto activo del delito, es decir, identificar la persona que cometió el ilícito.

Como mecanismo de solvencia frente a este inconveniente, que claramente representa un menoscabo de los derechos de las víctimas, el suscrito ha optado por reformar los artículos de la Ley 906 del 2004 que no desarrollan de manera completa las potestades que en cabeza de la víctima deberían existir.

Es que si se pensase que el inconveniente verdadero para que la actuación penal continúe su curso es la imposibilidad de identificar la persona que cometió el delito y si se alega que a la víctima se le permite desarchivar una denuncia aportando nuevas pruebas, lo correcto es que desde una instancia inicial se le permita a la víctima tener acceso a los elementos materiales probatorios pertinentes, conducentes y útiles que permiten la correcta identificación del sujeto activo para que puedan prevalecer sus derechos y para que la fiscalía pueda cumplir su función.

Es por ello que para contrarrestar esta causal de archivo que tanto alega y usa la Fiscalía se debe facultar a las víctimas para que, dentro de la etapa de indagación preliminar pueda solicitar de manera deliberada y unipersonal el traslado de las pruebas que reposen en las cámaras de seguridad de establecimientos públicos o privados, bien sea imágenes o videos que deban ser entregados a la víctima de inmediato sin necesidad de que sea exigible una orden expresa proferida por la Fiscalía que autorice dicha entrega del elemento probatorio o que se tenga que acudir ante un Juez de Control de Garantías.

Prueba de que la causal de archivo por la imposibilidad de establecer el sujeto activo del delito es una de las mas alegadas y utilizadas por la Fiscalía son las cifras que desde 2020 se tienen de las cantidad de casos que han sido archivados por esta razón.

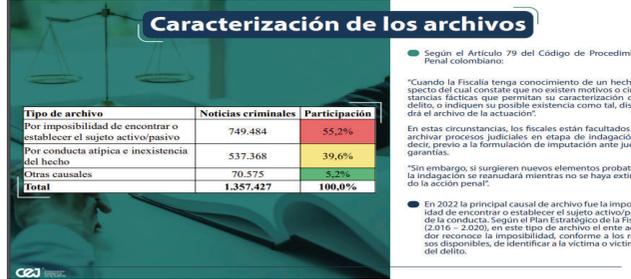
La corporación Excelencia en la Justicia nos demuestra en su estudio como en el año 2020 y 2021 la causal de archivo por imposibilidad de identificar o establecer el sujeto activo del delito fue la mas invocada por el ente investigador y la mayor causante, en ese sentido, del detrimento de los derechos de las víctimas dentro de los procesos penales abreviados, tal y como se ve a continuación:



Tal y como se puede ver en los gráficos compartidos donde se caracteriza las actuaciones de archivo, dentro de los procedimientos ordinarios, el archivo de la acción penal por imposibilidad de identificar el sujeto activo o pasivo significó el 29,4% de la totalidad de los archivos en el año 2020 y el 26,2% de la totalidad de los archivos en el año 2021.

Si bien en los procesos ordinarios no significó ser la causal primaria de archivo, en los procesos abreviados si se posicionó como la primera causal a ser invocada por la fiscalía, obteniendo el 69,4% de la totalidad de los archivos en el año 2020 y el 68,7% de los archivos en el año 2021.

Para el año 2022 también fue bastante significativa y contraproducente la utilización de esta causal de archivo teniendo en cuenta de que fue invocada por la Fiscalía de manera frecuente, tal y como se puede ver a continuación:



Tal y como se puede ver en la anterior ilustración, la imposibilidad de encontrar o establecer el sujeto activo/pasivo de la acción penal fue la causal mayormente invocada por la Fiscalía General de la Nación en un 55,2% (más de la mitad de los procesos fueron archivados por esta causal alegada por el ente investigador).

Por lo anteriormente expuesto se concluye que existe una clara necesidad de reformar los artículos 137, 207, 213 y 244 de la Ley 906 de 2004 por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal en aras de que se garantice la correcta, eficaz y oportuna intervención de las víctimas dentro de la fase de indagación, pero además, para efectos de que a través de la aprobación de este proyecto de ley se eliminen las barreras de acceso que existen sobre la obtención de los elementos materiales probatorios de tipo videográficos que deben ser trasladados oportunamente en la etapa de indagación y así les haya sido solicitado a los establecimientos públicos y privados por parte de este interviniente del proceso penal, eliminando la obligación o exigencia que existía de que se contase con una orden expresa emitida por la Fiscalía o el tener que acudir ante un Juez de Control de Garantías para el mismo trámite.

**CONFLICTO DE INTERÉS**

El artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, "Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992", y de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, el cual establece que:

"Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en el ejercicio de sus funciones. Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

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

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

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

(...)"

En todo caso, el artículo arriba señalado igualmente señala que "Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores."

Se declara que el presente proyecto de ley es de interés general, por lo cual cualquier interés de un congresista frente a esta iniciativa estaría fusionado con los intereses de toda la ciudadanía y por ende, no se configura conflicto de interés.

Se solicita a la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera a remitir el presente proyecto al Consejo Superior de Política Criminal y a la Delegatura de Protección de Datos Personales de la Superintendencia de Industria y Comercio para la emisión de sus conceptos en lo que les compete.

**IMPACTO FISCAL**

El presente proyecto de ley no ordena gasto alguno. Teniendo en cuenta que la Ley 819 de 2003 y la jurisprudencia de la Corte Constitucional señalan que el análisis de impacto fiscal de los proyectos de ley únicamente se debe hacer respecto de iniciativas que efectivamente ordenen gasto o establezcan beneficio tributario, no se hace necesario tal análisis sobre este proyecto que ni ordena gasto ni establece incentivos tributarios.

**PROPOSICIÓN**

Con fundamento en las anteriores consideraciones, presento ponencia positiva y, en consecuencia, solicito miembros de la Honorable Comisión Primera del Senado de la República, dar **Primer Debate** al Proyecto de Ley No. 050 de 2024 Senado "Por medio de la cual se modifican los artículos 137, 207, 213 y 244 de la Ley 906 de 2004 - por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal - para brindar herramientas a las víctimas dentro del proceso penal que les permitan aportar material probatorio clave en la etapa de indagación", en los términos del texto originalmente radicado

Cordialmente,

  
**ALFREDO DELUQUE ZULETA**  
 Senador de la República  
 Ponente único.

**INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE (SEGUNDA VUELTA) PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 21 DE 2024 SENADO, 444 DE 2024 CÁMARA**

*por el cual se modifica el inciso 1° del artículo 217 de la Constitución Política de Colombia, se cambia el nombre de la Fuerza Aérea por Fuerza Aeroespacial y se dictan otras disposiciones.*

<p style="text-align: right;">Bogotá, 11 de septiembre de 2024</p> <p>Honorable Senador <b>ARIEL FERNANDO ÁVILA MARTÍNEZ</b> Presidente Comisión Primera Constitucional Permanente Senado de la República Ciudad</p> <p><b>Asunto:</b> Informe de Ponencia para Segundo Debate (segunda vuelta) del Proyecto de Acto Legislativo 021 de 2024 Senado - No. 444 de 2024 Cámara, por el cual se modifica el inciso 1° del artículo 217 de la Constitución Política de Colombia, se cambia el nombre de la Fuerza Aérea por Fuerza Aeroespacial y se dictan otras disposiciones.</p> <p>Respetado presidente,</p> <p>En cumplimiento de la honrosa designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado, me permito rendir informe de ponencia positiva para Segundo Debate (Segunda Vuelta) en la Plenaria del Senado de la República, del Proyecto de Acto Legislativo No. 021 de 2024 Senado - 444 de 2024 Cámara "Por el cual se modifica el inciso 1° del artículo 217 de la Constitución Política de Colombia, se cambia el nombre de la Fuerza Aérea por Fuerza Aeroespacial y se dictan otras disposiciones".</p> <p>Cordialmente,</p>  <p><b>Germán Barco Álvarez</b> Senador Partido Conservador Colombiano</p>	<p style="text-align: center;"><b>INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE (SEGUNDA VUELTA) PLENARIA DEL SENADO</b></p> <p style="text-align: center;"><b>PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO No. 021 DE 2024 SENADO - 444 DE 2024 CÁMARA.</b></p> <p style="text-align: center;"><i>Por el cual se modifica el inciso 1° del artículo 217 de la Constitución Política de Colombia, se cambia el nombre de la Fuerza Aérea por Fuerza Aeroespacial y se dictan otras disposiciones.</i></p> <p><b>Trámite</b></p> <p>El Proyecto de Acto Legislativo fue radicado el día 4 de abril de 2024 en la Secretaría General del Senado. Este fue presentado por el Ministro de Defensa Iván Velásquez Gómez, y por los Senadores Germán Blanco Álvarez, Carlos Alberto Benavides Mora, Nicolás Albeiro Echeverry, Alejandro Carlos Chacón Camargo, Gloria Inés Flórez Schneider, y por los Representantes a la Cámara David Alejandro Toro Ramírez, Elizabeth Jay-Pang Díaz, James Mosquera Torres, Gerson Lisímaco Montaña Arizala, Haiver Rincón Gutiérrez, Gloria Liliana Rodríguez Valencia, Cristóbal Caicedo Angulo y José Jaime Uscátegui.</p> <p>La ponencia para primer debate en Senado fue publicada en Gaceta del Congreso N°525 de 2024, realizada por el Senador Alejandro Carlos Chacón Camargo. El Proyecto de Acto Legislativo fue aprobado en la Comisión Primera Constitucional Permanente de Senado el día 23 de abril de 2024, sin modificación alguna respecto al texto original radicado.</p> <p>La ponencia para segundo debate en Senado fue publicada en la Gaceta del Congreso N°526 de 2024. El Proyecto de Acto Legislativo fue aprobado en Plenaria de Senado el día 14 de mayo de 2024, sin modificación alguna, respecto original radicado. El texto definitivo aprobado en Plenaria de Senado fue publicado en la Gaceta del Congreso N°. 611 de 2024.</p> <p>Una vez surtido su trámite en Senado, el proyecto pasó a Cámara de Representantes y el 23 de mayo de 2024 fue radicado en la Comisión Primera de Cámara, donde la Mesa Directiva, mediante acta No. 034 de 2024 designó al representante Gabriel Becerra Yáñez como ponente único para primer debate.</p> <p>Posteriormente, la ponencia para primer debate en Cámara fue publicada en <b>Gaceta del Congreso</b> N°668 de 2024 y en concordancia, el Proyecto de Acto Legislativo fue aprobado en la Comisión Primera Constitucional Permanente de Cámara el día 05 de</p>
<p>junio de 2024, sin modificación alguna respecto al texto original.</p> <p>Mediante Acta No. 035 de 2024 la Mesa Directiva de la Comisión Primera, fueron designados los Representantes Gabriel Becerra Yáñez y Óscar Hernán Sánchez León como Ponentes para Segundo Debate. La ponencia para segundo debate en Cámara fue publicada en la <b>Gaceta del Congreso</b> N°822 de 2024. El Proyecto de Acto Legislativo fue aprobado en Plenaria de la Cámara de Representantes el día 17 de junio de 2024, sin modificación alguna, respecto original radicado. El texto definitivo aprobado en Plenaria de la Cámara de Representantes fue publicado en la <b>Gaceta del Congreso</b> N°. 979 de 2024</p> <p>Una vez realizados los cuatro debates en Primera Vuelta, mediante oficio No. SLE-CS-583-2024 del 04 de julio de 2024, se remitió al señor Presidente de la República el <b>Proyecto de Acto Legislativo N°. 021 de 2024 Senado - N°. 444 de 2024 Cámara</b> para su respectivo trámite de acuerdo a lo establecido en la ley 5 de 1992.</p> <p>Mediante Decreto No. 0916 del 22 de julio de 2024, la Presidencia de la República ordenó la publicación del Proyecto de Acto Legislativo en mención el cual se encuentra en el Diario Oficial Año CLX No. 52.825 del lunes 22 de julio de 2024. Posteriormente, con oficio No. OFI24-00154982 / GFPJ-140000000 fechado 05 de agosto de 2024, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República remitió a la Secretaría General del Senado los documentos referenciados en este inciso junto a los demás antecedentes legislativos del expediente.</p> <p>En concordancia con lo anterior, mediante Acta No. 002 de 2024 la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado, me designó como Ponente para el Primer Debate (en Segunda Vuelta).</p> <p>El martes de 3 septiembre del 2024 la Comisión Primera del Senado aprobó sin modificaciones en primer debate -Segunda Vuelta- el texto aprobado en primera vuelta por el Congreso de la República, publicado este en el Diario Oficial Año CLX No. 52.825 del lunes 22 de julio de 2024. Durante el trámite, la comisión discutió la pertinencia de la iniciativa y como esta debe ser tramitada por medio de Acto Legislativo y no como Ley en los parámetros de la Sentencia C-080-2024 de la Honorable Corte Constitucional con magistrado ponente Jorge Enrique Ibáñez Najar.</p> <p><b>Objeto</b></p> <p>El Proyecto de Acto Legislativo en estudio tiene como objetivo modificar la denominación de "Fuerza Aérea" a "Fuerza Aeroespacial", dicha modificación responde a la necesidad de articular en todos sus aspectos los desafíos que actualmente afronta la Fuerza Aérea Colombiana en el escenario local, regional y</p>	<p>global, de cara a sus responsabilidades en el mediano y largo plazo, para lo cual se proponen los ajustes institucionales necesarios con el fin de proyectar los niveles de la institución, materializando la capacidad espacial como parte de la estrategia de la FAC en pro del desarrollo de la Nación y la coadyuvancia en el cumplimiento de los fines del Estado consagrados en el artículo 2 Constitucional.</p> <p><b>Consideraciones Del Proyecto De Acto Legislativo</b> Se considera que el espacio exterior comienza a unas 62 millas (100 kilómetros) sobre el nivel del mar en lo que se conoce como la línea de Kármán. Se trata de un límite imaginario a una altitud en la que no hay aire apreciable para respirar o dispersar la luz.</p> <p>A la fecha, la Fuerza Aérea Colombiana ha lanzado y operado dos activos en el espacio: el FAC-SAT 1, un nanosatélite constituido por tres cubos, con una cámara RGB (espectro visible) que actualmente se encuentra a una altura alrededor de los 490 km y aproximadamente cada 90 minutos le da una vuelta al planeta Tierra, y el nanosatélite FAC-SAT 2 (Chiribiquete) que se encuentra en órbita y operativo, equipado con un sensor electro óptico con resolución de 4.75 metros por pixel, 8 bandas, visible e infrarrojo cercano. Es oportuno destacar que el comando y control de estos dos activos espaciales, se lleva a cabo Comando Espacial de la FAC – SpOC, Space Operations Center- ubicado en la ciudad de Cali; constituyéndose esto en un hito relevante para el país, pues permitió a Colombia materializar lo que parecía imposible: llegar más allá de la atmósfera y explotar las ventajas que trae consigo el espacio ultraterrestre.</p> <p>Con la "Declaración sobre la cooperación internacional en la exploración y utilización del espacio ultraterrestre en beneficio e interés de todos los Estados", se abrió una importante puerta para que Colombia sentara bases en procura de consolidar este objetivo. Hoy, con los primeros pasos en una larga carrera espacial por delante, la</p> <p>Fuerza Aérea Colombiana busca articular todo su andamiaje hacia una fructífera exploración y utilización del espacio ultraterrestre. Parte de ello, consiste precisamente en armonizar el nombre de nuestra Fuerza Aérea Colombiana por Fuerza Aeroespacial Colombiana, alineando así su denominación hacia una meta a la cual se dirigen esfuerzos constantemente.</p> <p>La misión de la Fuerza Aérea Colombiana, conforme lo señala la Disposición N° 026 de 2019, consiste en dominar entre otros, el ambiente espacial mediante el desarrollo de operaciones multidimensionales que aportan no solo a la seguridad y defensa nacional, sino además a la primacía del orden constitucional, siendo así coherente</p>

<p>modificar su denominación como Fuerza Aeroespacial Colombiana.</p> <p>A la fecha, la FAC cuenta con más de 11 años de experiencia en la adquisición de productos geomáticos derivados de tecnología espacial a través de la estación terrena operada por nuestros hombres.</p> <p>Resulta conveniente robustecer el rol institucional de la FAC, a través de una denominación más acorde con sus responsabilidades y capacidades tangibles, con el fin de posicionar en el Estado Colombiano la exploración y utilización del espacio ultraterrestre como una oportunidad para el desarrollo del país y garantía de nuestra soberanía.</p> <p><b>Aspectos relativos al marco legal en materia espacial.</b></p> <p>Durante los últimos años, el Gobierno Colombiano ha propendido por el fortalecimiento de las capacidades espaciales, situación que se refleja en el marco legal sobre la materia. En tal sentido, diferentes instrumentos internacionales han sido ratificados con relación al uso del espacio ultraterrestre:</p> <p><i>i.</i> El Convenio sobre el Registro de los Objetos Lanzados al Espacio Ultraterrestre, aprobado por la Ley 1569 de 2012.</p> <p><i>ii.</i> El Convenio sobre la Responsabilidad Internacional por Daños Causados por Objetos Espaciales, aprobado por la Ley 1591 de 2012.</p> <p><i>iii.</i> El Tratado sobre los principios que deben regir las actividades de los Estados en la exploración y utilización del espacio ultraterrestre, incluso la Luna y otros cuerpos celestes, aprobado por la Ley 2107 de 2021.</p> <p>Igualmente, regulaciones internas han sido promulgadas sobre el ámbito espacial, como el Decreto 2258 de 2018 "por medio del cual se establecen normas y procedimientos para el registro de objetos lanzados al espacio ultraterrestre (...)" y la Ley 2302 de 2023 "Por medio de la cual se adoptan medidas para garantizar la defensa e integridad territorial en el ámbito espacial y se dictan otras disposiciones", a través de la cual se otorgó al Ministerio de Defensa Nacional, la responsabilidad de regular todas las actividades espaciales controladas al interior del territorio nacional.</p> <p>En contraste con lo anterior, pese a que Colombia promueve el uso pacífico del espacio ultraterrestre, algunos instrumentos jurídicos internacionales no han sido ratificados, como es el caso del "Acuerdo sobre el Salvamento y la Devolución de Astronautas y la Restitución de Objetos lanzados al Espacio Ultraterrestre" y el "Acuerdo que debe regir las actividades de los Estados en la Luna y otros cuerpos celestes".</p>	<p><b>Sobre las actividades espaciales en Latinoamérica y el mundo.</b></p> <p>Estados Unidos cuenta con varias leyes relacionadas con el Espacio entre las que se incluyen, el acta de satélites de comunicaciones de 1962, el acta de telecomunicaciones satélites marítimas internacionales de 1978, el acta de comercialización de teleobservación de 1984 y el acta de lanzamientos espaciales comerciales de 1984. (Galloway, 1992). Todas ellas enmarcan claramente la libertad comercial y el ánimo liberal de los EE. UU., que lleva a que sea este su principal fin en la exploración espacial.</p> <p>Es importante destacar dentro de las leyes norteamericanas, el acuerdo firmado para la Estación Espacial Internacional – ISS, el cual provee por primera vez una situación de jurisdicción compartida en el espacio, junto con otras naciones, convirtiéndose en uno de los primeros ejemplos de trabajo mancomunado de leyes nacionales en el espacio exterior. Este acuerdo como primera medida se enmarca y respeta el tratado del espacio exterior, el acuerdo sobre rescate de astronautas, el acuerdo sobre responsabilidad por daños y el acuerdo sobre el registro de objetos espaciales. También se establece que la utilización de los elementos de la estación se sujetará a la retención de uso por parte de aquel socio que los haya suministrado y registrado. (ISS, 1998).</p> <p>Así mismo, teniendo en cuenta la necesidad y especiales responsabilidades en lo que se refiere a la seguridad y defensa en el espacio, la Fuerza Espacial de EE. UU. (USSF) se estableció el 20 de diciembre de 2019, cuando se promulgó la Ley de Autorización de Defensa Nacional, creando la primera rama nueva de las Fuerzas Armadas desde 1947. El establecimiento de la USSF fue el resultado del reconocimiento generalizado de que el espacio es un imperativo de seguridad nacional.</p> <p>Por su parte, Rusia ha ratificado los cuatro primeros tratados espaciales (Tratado sobre los principios espaciales, Acuerdo sobre el salvamento, Convenio sobre la responsabilidad y Convenio sobre el registro), y el acuerdo de la UIT. (ONU, 2014). Así como las normas nacionales establecen el respeto y aplicación de los tratados internacionales suscritos por la Federación Rusa.</p> <p>En el edicto realizado por el presidente Ruso Boris Yeltsin, el 25 de febrero de 1992 y que da la estructura general de las actividades espaciales de la Federación Rusa, se establece que dentro de las funciones de la agencia espacial estará la de establecer las políticas estatales en la exploración y explotación del espacio, como punto de partida para el derecho espacial, junto a la implementación a nivel nacional e internacional de los tratados. Dentro de esta ley se sustenta la libertad de comercio, por medio de la coordinación en los proyectos comerciales espaciales y la asistencia</p>
<p>en su realización.</p> <p>La libertad de comercio se encuentra también a nivel internacional desde los acuerdos comerciales bilaterales, por ejemplo, el suscrito por Rusia con la República de Kazajstán, para la utilización del cosmódromo de Baikonur, (Edict No.2005) o los acuerdos con gobiernos como el brasileño, el chino, el ucraniano, el norteamericano o con la Agencia Espacial Europea ESA, para la transferencia de tecnología y el desarrollo de programas conjuntos.</p> <p>En materia de soberanía y ámbito de aplicación del derecho nacional, la normatividad rusa establece la jurisdicción y el control de los objetos lanzados al espacio durante todo el tiempo del vuelo espacial e incluso en su retorno a la Tierra, sin que se afecte el estatus del campo o porción del espacio exterior o cuerpo celeste donde se encuentre. Igualmente, contempla la jurisdicción sobre tripulación, así como sobre cualquier ciudadano extranjero que haga parte de ella, teniendo estos que acatar las leyes nacionales cuando participen en sus misiones.(Decreto No. 5663-1).</p> <p>En el ámbito de seguridad y defensa Rusia, mediante un proceso de transformación militar el 1 de agosto de 2015, establece que la Fuerza Aérea de Rusia y las Fuerzas de Defensa Aeroespacial de Rusia se fusionaran para formar las Fuerzas Aeroespaciales de Rusia. La nueva rama de las Fuerzas Armadas rusas llamada las Fuerzas Aeroespaciales entró en servicio el 1 de agosto de 2016.</p> <p>La European Space Agency – ESA, de otra parte, es una organización intergubernamental sujeta de derechos y obligaciones con personería jurídica, conformada por 20 miembros de los cuales Suiza es el único miembro que no hace parte de la UE. (ESA, 2014). Entre las funciones de la Agencia se encuentra el desarrollo de políticas espaciales europeas a largo plazo, así como la definición de su propio programa y actividad, recomendar los objetivos para las políticas espaciales nacionales de los Estados miembros y coordinar esos esfuerzos respecto de otras instituciones nacionales e internacionales. (Convención de la ESA, Art. 2.).</p> <p>Dentro de la acción de ESA como sujeto de derechos estableció un acuerdo con la empresa europea Arianespace para la fase de producción de los cohetes Ariane, en la que, por ejemplo, se consagra la responsabilidad que le deriva a la empresa por cualquier daño ocasionado y protege a la agencia contra cualquier reclamación por compensaciones y personas a su servicio. (1992). De esta forma, como vemos la ESA se desarrolla con una función mixta. Por una parte, es una organización libre que actúa como sujeto de derecho espacial, capaz de obligarse por acuerdos internacionales, y por otro, un ente articulado dependiente de los estados y sus políticas en la materia.</p>	<p>España ha promovido su política espacial en el marco de desarrollo de la ESA, aunque con sus leyes y políticas espaciales propias. Desde el lanzamiento de su primer satélite Hispasat, el gobierno español se vio obligado a emitir una ley nacional sobre el registro de dichos objetos, con el fin de cumplir con el acuerdo internacional suscrito. (Decreto Real No. 278/1995).</p> <p>El Real Decreto 521/2020, por el que se establece la organización básica de las Fuerzas Armadas, también reconoce la integración del espacio aéreo y el ultraterrestre en un único ámbito: el aeroespacial. En él deben integrarse la capacidad de vigilancia, control y defensa del espacio aéreo con la de vigilancia y seguimiento del espacio ultraterrestre. Asimismo, establece que es necesario acometer una revisión de la estructura orgánica de las Fuerzas Armadas que permita la máxima eficacia ante amenazas o agresiones que puedan afectar a la Seguridad Nacional, siempre como garantía de los derechos y libertades de la ciudadanía. Y como resultado España cambió de denominación al Ejército del Aire y del Espacio.</p> <p>Francia es el Estado que más recursos económicos y logísticos aporta a la ESA y el que posee mayor desarrollo espacial dentro de la Unión Europea, es, por ende, el que más desarrolla la libertad espacial en Europa y así lo plasma en las leyes más estructuradas que posee en este campo. Este país posee un comité del espacio establecido en 1989 y cuyo propósito es principalmente preparar las decisiones gubernamentales relativas a la política espacial, examinar la influencia de esta política francesa en Europa, y proponer al primer ministro todas las acciones que considere necesarias en este campo. (Decreto No. 89-508, 1989).</p> <p>En septiembre del 2020, Francia cambia la denominación de Ejército del Aire y le añade el componente Espacio en francés «Armée de l’Air et de l’Espace», ese país contempla que el espacio se convertirá en un dominio donde aparecerán nuevas amenazas: riesgo de colisión, conflictos en órbita, actos maliciosos o ataques; por lo cual ve la necesidad del desarrollo de capacidades en este ámbito desde la seguridad y defensa nacional.</p> <p>La República Argentina ha ratificado los 4 primeros tratados internacionales que rigen la actividad del hombre en el espacio, ellos son: el Tratado sobre los Principios que rigen las Actividades de los Estados en la Exploración y Utilización del Espacio Ultraterrestre, incluida la luna y otros cuerpos celestes (1967), el Acuerdo sobre el salvamento y la devolución de Astronautas y la restitución de Objetos lanzados al Espacio Ultraterrestre (1968), el Convenio sobre la Responsabilidad. Internacional por Daños causados por Objetos Espaciales (1972) y el Convenio sobre el Registro de Objetos Lanzados al Espacio Ultraterrestre (1975). (Comisión Nacional de Actividades Espaciales, 2020)</p> <p>Brasil ha ratificado los 4 primeros tratados espaciales (Tratado sobre los principios espaciales, Acuerdo sobre el salvamento y Convenio sobre la responsabilidad y el de</p>

<p>Registro), además del acuerdo de la UIT. (ONU, 2014) y ha incorporado los acuerdos internacionales a su ordenamiento en cumplimiento de las leyes que obligan a hacerlo. Dentro de la ley que crea la Agencia Espacial Brasileña se establece que será la encargada de ejecutar la política de desarrollo de las actividades espaciales del Brasil. (Ley No. 8.854. 10, 1994).</p> <p>En cuanto a Chile, ha ratificado los 5 tratados internacionales (Tratado sobre los principios espaciales, Acuerdo sobre el salvamento, Convenio sobre la responsabilidad, Convenio sobre el registro y el Convenio sobre la Luna), y el acuerdo de la UIT. (ONU, 2014). Siendo 1 de los 18 países en haber ratificado el Convenio sobre la Luna. En 2001 se crea la Agencia Chilena del Espacio, que cesó sus operaciones en el 2011 y en la actualidad, los proyectos espaciales se desarrollan sectorialmente, careciendo de una institución que coordine los esfuerzos sectoriales para un eficiente desarrollo espacial. (Gobierno de Chile, Política Nacional Espacial 2014-2020, p.19)</p> <p>México es otro de los países que ha ratificado los 5 tratados, comenzando por el Tratado sobre los Principios que deben regir las Actividades de los Estados en la Exploración y Utilización del Espacio Ultraterrestre, incluida la luna y otros cuerpos celestes de 1967, el Acuerdo sobre el salvamento y la devolución de Astronautas y la restitución de Objetos lanzados al Espacio Ultraterrestre de 1968, el Convenio sobre la Responsabilidad Internacional por Daños causados por Objetos Espaciales (1972) y el Convenio sobre el Registro de Objetos Lanzados al Espacio Ultraterrestre (1975) La Agencia Espacial Mexicana es un organismo público descentralizado del Gobierno Federal y sectorizada en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, creada el 31 de julio de 2010, con el fin de coordinar la política espacial de México y liderar las actividades espaciales en estepaís. (Gobierno de México, 2020).</p> <p><b>Disposiciones Generales</b></p> <p>Las ciencias espaciales se pueden definir como el conjunto de "disciplinas científicas que implican la exploración del espacio y el estudio de los fenómenos naturales y los cuerpos en el espacio ultraterrestre" (Consejo Económico y Social de la ONU, 2020, p. 2), tales como astronomía, ingeniería aeroespacial, entre otras. De sus desarrollos se han generado diversas aplicaciones tecnológicas, tanto a nivel militar como en otras áreas que pueden resultar beneficiadas, como la medicina, la agronomía, los estudios geoespaciales, las telecomunicaciones, entre otras.</p> <p>El Derecho en materia de actividades espaciales implica un vertiginoso avance en materia tecnológica, en tanto debe considerar actividades que se encuentran interconectadas por redes de información que tienen cuatro rasgos, a saber: a. instantaneidad o comunicación en tiempo real; b. interactividad o comunicación</p>	<p>bidireccional; c. virtualidad o amplitud comunicacional; d. unicidad o integración comunicacional. De modo que se producen nuevas formas de relacionamiento que dependen de una infraestructura física ni de una territorialidad determinada. (Bericat Alastuey, 1996, pág. 104).</p> <p>Es así como es indispensable continuar en el proceso de generación de propuestas de doctrina jurídica y al derecho en materia de actividades espaciales en su aplicación y aspectos jurídicos en los satélites y otros, teniendo en cuenta el riesgo que implica el alcance del espacio ultraterrestre por ser una actividad de alta tecnología y altamente especializada. (Arenas, 2013, pág. 166) De igual manera, esto conlleva la necesidad de consolidar las capacidades del Estado para concertar, coordinar y dirigir legislaciones y políticas en cuanto al acceso al espacio ultraterrestre, de cara a la globalización y en competencia con otros actores internacionales de índole público y privado.</p> <p>Con el propósito de fomentar el uso pacífico de la ciencia y la tecnología espaciales, así como de promover la cooperación entre países para asegurar el desarrollo económico y social de los Estados y en beneficio de toda la humanidad, se cimentaron los principios básicos del Derecho Espacial: libertad de acceso al espacio; igualdad para la exploración y uso del espacio ultraterrestre, la Luna y otros cuerpos celestes de acuerdo con el derecho internacional; cooperación para promover la ciencia y la tecnología espaciales en provecho de todos los países; ayuda y auxilio a los astronautas en caso de accidente, así como facilitar su regreso y la restitución de los objetos caídos; responsabilidad de los Estados por los daños que cause el objeto que hayan lanzado, tanto para la actividad espacial pública como privada; fines pacíficos y no apropiación del espacio o cualquier cuerpo celeste. (Pérez, 2010, pág. 3).</p> <p>Estimando que la exploración, investigación y desarrollos tecnológicos del espacio ultraterrestre se debe efectuar en bien de todos los pueblos, sea cual fuere su grado de desarrollo económico y científico, se desea contribuir a una amplia cooperación nacional e internacional en lo que se refiere a los aspectos científicos y jurídicos de la exploración y utilización del espacio ultraterrestre con fines pacíficos, lo que contribuirá al desarrollo y afianzamiento de las relaciones amistosas entre los Estados, los pueblos y las sociedades.</p> <p><b>Actividades espaciales en Colombia.</b></p> <p>Actualmente Colombia posee una investigación e industria espacial de tamaño pequeño, pero es una invitación a todas las instituciones del sector educativo, de la economía y del Estado a colaborar en el impulso de la capacidad especializada de las tecnologías en este campo. La finalidad es crear una capacidad de investigación espacial para apoyar a las empresas comerciales e industriales en este campo en la</p>
<p>cadena de suministros global, además de darle un impulso a tecnologías que estén relacionadas con la seguridad nacional. (Álvarez, Corzo y Jaimes, 2020, p. 365).</p> <p>Mediante la adopción de políticas de fomento al desarrollo de las tecnologías de la información y comunicaciones e inclusión digital, el Estado Colombiano puede contribuir a mejorar el acceso a la información, investigación y conocimiento de los diferentes sectores de la sociedad, al permitir a éstos acceder a las crecientes tecnologías y avances científicos de origen público o privado, que se desarrollarán a partir del avance de las ciencias, desarrollos y expansión del conocimiento relacionadas con el espacio ultraterrestre, así como el progreso en los conocimientos y aplicaciones espaciales, que presentan beneficios para distintas áreas de la actividad nacional en el área de exploración, explotación y utilización del espacio ultraterrestre, incluso La Luna y otros cuerpos celestes.</p> <p>En este contexto, la situación de los países ecuatoriales es referenciada debido a su situación particular con respecto al fenómeno físico llamado la Órbita Geoestacionaria - GO. Este fenómeno refiere a la colocación de un objeto sobre el ecuador de la Tierra a una altura suficientemente alta, de tal forma que el tiempo que dura su órbita es el mismo tiempo que dura el planeta en girar sobre su propio eje, lo cual lleva a que con respecto a un punto de la Tierra el objeto parezca inmóvil. Este fenómeno es de gran ayuda para los satélites, pues tiene un gran sector de cobertura, además de ser siempre el mismo, lo que permite dar cobertura a la totalidad del tiempo.</p> <p>Sólo existen 13 países en el mundo que se ubican sobre la línea ecuatorial:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• En América: Ecuador, Colombia y Brasil.</li> <li>• En África: Santo Tomé y Príncipe, Gabón, República del Congo, República Democrática del Congo, Uganda, Kenia y Somalia.</li> <li>• En Asia: Maldivas e Indonesia.</li> <li>• En Oceanía: Kiribati.</li> </ul> <p>Debido a que estos países en su mayoría no poseen la tecnología para acceder al espacio (excepto Brasil), desde la década de los 70's y después de expedir la Declaración de Bogotá al respecto, han venido reclamando la soberanía sobre esta órbita, además de luchar por la preservación de esta para los países en vía de desarrollo. Por esta razón, es importante que Colombia fortalezca su posición en Derecho Espacial, incluyendo en la Constitución el concepto "Aeroespacial", y así avanzar en la cooperación con la gran mayoría de Naciones y defender la posición de los países en vía de desarrollo.</p> <p>En Colombia se destaca la oferta académica en la formación de profesionales en áreas espaciales, las Instituciones de Educación Superior - IES, que han desarrollado programas en este ámbito, son: la Maestría en Ingeniería con énfasis</p>	<p>Aeroespacial de la Universidad del Valle; El Cauca Valle Aerospace Cluster, que involucra a otras universidades de la región como la San Buenaventura, la Javeriana de Cali y la Autónoma de Occidente; la Escuela Militar de Aviación; el Servicio nacional de Aprendizaje -SENA; la Cámara de Comercio, las empresas constructoras de ultralivianos y la industria metalmeccánica del Valle y Cauca y el programa de Maestría de la Información de Tecnologías Geoespaciales de la Universidad Sergio Arboleda. (Universidad del Valle, 2013)</p> <p>Las actividades espaciales y el uso de estas tecnologías han ayudado a la prevención de desastres en la India y en Bangladés, además de la gestión de recursos de medio ambiente y procesos meteorológicos, además del control de la minería ilegal (Consejo Económico y Social de la ONU, 2020, pp. 4-5). De allí la necesidad de que las autorizaciones sean otorgadas por la autoridad competente teniendo en cuenta la finalidad de la actividad espacial, los procedimientos, la seguridad, el financiamiento y demás regulaciones para garantizar la seguridad de la humanidad y del medio ambiente.</p> <p>Por lo anterior, la FAC a través de capacidades, conocimiento, organización y experiencia desarrollada, impulsa el desarrollo aeroespacial colombiano, mediante el apoyo, control y supervisión bajo los más altos estándares de seguridad física y operacional, a la realización de actividades con entidades externas del ámbito nacional, como universidades, grupos de investigación, fundaciones, entre otras; que involucran pruebas y lanzamientos de objetos suborbitales. Lo anterior, gracias a la participación de diferentes dependencias relacionadas en la reglamentación establecida por la Institución, tal como Directivas, Procedimientos y Formatos, que han permitido la actualización de doctrina y la participación de 3 Comandos Operacionales, 2 Unidades Militares Aéreas y 7 dependencias de la FAC.</p> <p><b>Cambio de denominación Fuerza Aérea Colombiana.</b></p> <p>El presente Proyecto de Acto Legislativo que contiene en su artículo 1° la propuesta de modificación constitucional de un aparte correspondiente al texto del inciso 1° del artículo 217 de la Constitución Política, en lo que respecta, puntualmente, a la modificación en el nombre de la Fuerza Aérea Colombiana, por Fuerza Aeroespacial Colombiana.</p> <p>Dicha modificación responde a la actual necesidad de articular en todos sus aspectos los desafíos que actualmente afronta la Fuerza Aérea Colombiana en el escenario local, regional y global, de cara a sus responsabilidades en el mediano y largo plazo.</p> <p>La exposición de motivos del proyecto de Acto Legislativo para el artículo 1° se</p>

desarrolla en un aspecto puntual y concreto: (i) la inclusión del aspecto espacial en la denominación de la FAC, pasando a llamarse Fuerza Aeroespacial Colombiana, acorde con su rol, esquema organizacional existente y misionalidad constitucionalmente legalmente asignada, considerando que el espacio exterior se constituye en el nivel máximo de proyección de la raza humana, sin frontera conocida aún. Es la expresión actual de desarrollo y tecnología sobre los cuales se enfocan los esfuerzos para proyectar las futuras generaciones, más allá de los límites conocidos por la sociedad.

**Comparación Entre El Texto Constitucional Actualmente Vigente Y El Texto Propuesto.**

CONSTITUCIÓN POLÍTICA ARTÍCULO 217 TEXTO ACTUAL VIGENTE	CONSTITUCIÓN POLÍTICA ARTÍCULO 217 TEXTO PROPUESTO
<b>ARTÍCULO 217.</b> La Nación tendrá para su defensa unas Fuerzas Militares permanentes constituidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea.	<b>ARTÍCULO 217.</b> La Nación tendrá para su defensa unas Fuerzas Militares permanentes constituidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea <b>Aeroespacial</b> .
Las Fuerzas Militares tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional.	Las Fuerzas Militares tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional.
La Ley determinará el sistema de empleos en las Fuerzas Militares, así como los ascensos, derechos y obligaciones de sus miembros y el régimen especial de carrera, prestacional y disciplinario, que les es propio.	La Ley determinará el sistema de empleos en las Fuerzas Militares, así como los ascensos, derechos y obligaciones de sus miembros y el régimen especial de carrera, prestacional y disciplinario, que les es propio.

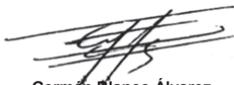
**Impacto Fiscal**

En cumplimiento de lo establecido en la ley 819 de 2003, que en su artículo 7, señala que "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", si bien se trata de un Acto Legislativo que en principio no estaría cobijado por dicha disposición, se precisa que el objetivo del mismo obedece al cambio de nombre de la "Fuerza Aérea" a "Fuerza Aeroespacial" que ya se había realizado mediante la ley 2302 de 2003 "Por medio de la cual se adoptan medidas para garantizar la defensa territorial en el ámbito espacial y se dictan otras disposiciones".

**Proposición**

En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, solicito a los miembros de la Plenaria del Senado de la República, dar trámite en Segundo Debate - Segunda Vuelta - del **Proyecto de Acto Legislativo No. 444 de 2024 Cámara, 21 de 2024 Senado, por el cual se modifica el inciso 1º del artículo 217 de la Constitución Política de Colombia, se cambia el nombre de la Fuerza Aérea por Fuerza Aeroespacial y se dictan otras disposiciones**, conforme al texto aprobado por la comisión primera del Senado de la República.

Cordialmente,



**Germán Blanco Álvarez**  
Senador  
Partido Conservador Colombiano

Sin embargo, dicha modificación fue declarada inexecutable en sede constitucional mediante sentencia C-080 de 2024, por haberse tramitado a través de una ley ordinaria, norma de menor jerarquía que la Constitución, que en su artículo 217 establece los nombres de las Fuerzas Militares del país.

Siendo así, se trata de un cambio en la denominación de esta Fuerza Militar que no implica modificaciones a su estructura ni a sus funciones, por lo cual no tiene impacto presupuestal alguno. A su vez, que no se pretende generar modificaciones que generen gasto para establecer el cambio de nombre de esta Fuerza Militar.

**Conflicto De Intereses**

El artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, establece que: "el autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar".

A su turno, el artículo 286 de la norma mencionada, modificado por el artículo 1º de la Ley 2003 de 2019, define el conflicto de interés como la "situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista".

De conformidad con lo anterior, teniendo en consideración que el presente Proyecto de Acto Legislativo No. 444 de 2024 Cámara - 021 de 2024 Senado, propone modificar el inciso 1º del artículo 217 de la Constitución Política de Colombia, para cambiar el nombre de la Fuerza Aérea por Fuerza Aeroespacial, y dicta otras disposiciones relacionadas con este cambio.

Una vez revisadas las condiciones particulares no se evidencia que pueda predicarse un beneficio particular, actual y directo impida participar de la discusión y votación de este Proyecto.

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

**12 DE SEPTIEMBRE DE 2024. COMISION PRIMERA H. SENADO DE LA REPUBLICA. SECRETARIA COMISION.** En la fecha se radica la ponencia para segundo de esta iniciativa, en el correo institucional [ponencias.comisionprimera@senado.gov.co](mailto:ponencias.comisionprimera@senado.gov.co).

  
**YURY LINETH SIERRA TORRES**  
Secretaria General Comisión Primera  
H. Senado de la República

**16 DE SEPTIEMBRE DE 2024. COMISION PRIMERA H. SENADO DE LA REPUBLICA. SECRETARIA COMISION.** Acorde al artículo 165 de la Ley 5ª de 1992, se autoriza por parte de la Presidencia y la Secretaría de esta célula legislativa, la publicación de este informe de ponencia para segundo debate.

**Presidente,**

**S. ARIEL AVILA MARTÍNEZ**

**Secretaria General,**

  
**YURY LINETH SIERRA TORRES**

<p style="text-align: center;"><b>TEXTO APROBADO POR LA COMISIÓN PRIMERA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA</b></p> <p style="text-align: center;"><b>PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO N° 21 DE 2024 SENADO - 444 de 2024 CÁMARA</b></p> <p style="text-align: center;"><b>“POR EL CUAL SE MODIFICA EL INCISO 1º DEL ARTICULO 217 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA, SE CAMBIA EL NOMBRE DE LA FUERZA AÉREA POR FUERZA AEROSPAZIAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”</b> - SEGUNDA VUELTA -</p> <p style="text-align: center;"><b>EL CONGRESO DE COLOMBIA</b></p> <p style="text-align: center;"><b>DECRETA:</b></p> <p><b>ARTÍCULO 1º.</b> Modifíquese el inciso 1º del artículo 217 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:</p> <p><b>ARTICULO 217.</b> <i>La Nación tendrá para su defensa unos Fuerzas Militares permanentes constituidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aeroespacial.</i></p> <p><b>ARTÍCULO 2º.</b> Tras la promulgación del presente Acto Legislativo, la normatividad en la que se hace referencia a la expresión “Fuerza Aérea” será entendida para todos los efectos como “Fuerza Aeroespacial”.</p> <p><b>ARTÍCULO 3º.</b> El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.</p> <p><b>EN LOS ANTERIORES TÉRMINOS FUE APROBADO EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO N° 21 DE 2024 SENADO – 444 de 2024 CÁMARA “POR EL CUAL SE</b></p>	<p><b>MODIFICA EL INCISO 1º DEL ARTICULO 217 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA, SE CAMBIA EL NOMBRE DE LA FUERZA AÉREA POR FUERZA AEROSPAZIAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”, COMO CONSTA EN LA SESIÓN DEL DÍA 03 DE SEPTIEMBRE DE 2024, ACTA N° 11.</b></p> <p><b>NOTA:</b> El proyecto de Acto Legislativo N° 21 de 2024 Senado – 444 DE 2024 Cámara, fue aprobado por la Comisión en el texto aprobado en primera vuelta y publicado en el Diario Oficial.</p> <p>Presidente,  <b>S. ARIEL ÁVILA MARTINEZ</b></p> <p>Secretaria General,  <b>YURY LINEETH SIERRA TORRES</b></p>
--	---

**CONTENIDO**

Gaceta número 1447 - lunes, 16 de septiembre de 2024

**PROYECTOS DE LEY**

Proyecto de Ley número 184 de 2024 Senado, por medio de la cual se dictan disposiciones para prohibir la discriminación en el proceso de donación de sangre, mejorar la seguridad de los donantes y de los pacientes transfundidos, y garantizar la disponibilidad y acceso a la sangre y sus hemocomponentes en el país..... 1

**PONENCIAS**

Informe de ponencia para primer debate proyecto de ley orgánica número 32 de 2024 Senado, por la cual se modifican los artículos 113 y 114 de la Ley 2200 de 2022. .... 8

Informe de ponencia para primer debate proyecto de ley número 33 de 2024 Senado, por la cual se modifica el artículo 411 del Código Civil. .... 12

Informe de ponencia para primer debate proyecto de ley número 50 de 2024 Senado, por medio de la cual se modifican los artículos 137, 207, 213 y 244 de la Ley 906 de 2004 - por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal - para brindar herramientas a las víctimas dentro del proceso penal que les permitan aportar material probatorio clave en la etapa de indagación..... 15

Informe de ponencia para segundo debate (segunda vuelta) y texto aprobado proyecto de acto legislativo número 21 de 2024 Senado, 444 de 2024 Cámara, por el cual se modifica el inciso 1º del artículo 217 de la Constitución Política de Colombia, se cambia el nombre de la Fuerza Aérea por Fuerza Aeroespacial y se dictan otras disposiciones..... 22