



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXII - Nº 702

Bogotá, D. C., martes, 13 de junio de 2023

EDICIÓN DE 8 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

CARTAS DE COMENTARIOS

CARTA DE COMENTARIOS FIAN COLOMBIA SOBRE PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 254 DE 2022 CÁMARA, 19 DE 2022 SENADO

por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de especial protección constitucional.

Bogotá DC, 13 de junio de 2023

Honorables Representantes
Congreso de la República
Ciudad

Referencia: Concepto Técnico sobre Acto Legislativo No. 254 de 2022 Cámara 019 de 2022 Senado “Por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de especial protección constitucional”.

Respetados y respetadas Representantes reciban un cordial saludo,

FIAN Colombia es una organización de derechos humanos que hace parte de FIAN Internacional, la cual cuenta con carácter consultivo ante Naciones Unidas y se especializa en la defensa y promoción del derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas (en adelante DHANA), así como de sus derechos conexos. La sección colombiana de FIAN fue creada en 2013 y cuenta con un equipo de trabajo interdisciplinario que acompaña organizaciones, comunidades y procesos legislativos, haciendo incidencia política a todos los niveles para la exigencia y garantía del DHANA.

En esta oportunidad nos dirigimos a ustedes, con el fin de exponer algunas consideraciones en relación con el texto de ponencia elaborado para el segundo debate de plenaria en segunda vuelta en la Cámara de Representantes del Acto Legislativo de la referencia. Nuestro objetivo es contribuir a la discusión desde un enfoque de derechos humanos, que permita aprovechar las posibilidades del reconocimiento de la identidad del campesinado, visibilizar la discriminación a la que se ha enfrentado históricamente y avanzar en la creación de la institucionalidad y políticas públicas que protejan de manera específica y diferenciada sus derechos y sus reivindicaciones.

Consideraciones

El reconocimiento del campesinado como sujeto de derechos constituye una deuda histórica con el 31.8%¹ de la población colombiana. El Estado tiene una débil consideración del campesinado en la carta política de 1991 que resulta ser asimétrica frente a otras

identidades como la de los pueblos indígenas; situación que se debe transformar y equiparar, bajo el precepto constitucional del Estado pluriétnico y multicultural. A continuación, presentamos algunas consideraciones frente a la importancia del reconocimiento constitucional y cómo este contribuye a la garantía del Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas (DHANA) y la Soberanía Alimentaria (SOBAL).

Importancia del reconocimiento constitucional del campesinado como sujeto de derechos

El proceso de construcción de identidad campesina es un proceso social, cultural y político vinculado al territorio que exige contar con instrumentos jurídicos que le permitan posicionarse como sujeto social. Algunos sectores señalan que no es necesaria la inclusión del campesinado como sujeto de derechos pues ya se cuenta con una normatividad que le protege. Esta afirmación no es cierta pues, si bien, Colombia cuenta con algunos marcos normativos (Ley 160 de 1994, Ley 731 de 2002, Ley 811 de 2003, Decreto 1071 de 2015) estos son insuficientes para promover, respetar, proteger y garantizar los derechos del campesinado, dado que no reconocen sus condiciones y necesidades particulares. Así mismo, se han centrado solamente en su lugar en la economía, desconociéndoles como sujeto político y social.

La incorporación del campesinado al ordenamiento constitucional, en primer lugar, permitirá comprender y enmarcar el reconocimiento de la relación estrecha con la tierra, así como las dimensiones territorial, cultural, social, político/organizativa, económica y productiva que le conforman como sujeto; al mismo tiempo, orientará un marco jurídico tendiente a garantizar los derechos intrínsecos a su proyecto de vida, como lo son el derecho a la alimentación, al mínimo vital, al trabajo y por las libertades para escoger profesión y oficio, el libre desarrollo de la personalidad y la participación, los cuales deberán interpretarse como una de las manifestaciones de la dignidad humana del campesinado. Esto contribuirá a atender el nivel de vulnerabilidad, lo que actualmente no existe en nuestro sistema jurídico.

La Corte Constitucional a través de su desarrollo jurisprudencial ha establecido al campesinado como sujeto de especial protección constitucional, reconociendo los terrenos baldíos y su destinación para campesinos y campesinas (Sentencia C-444/12), la salvaguarda de los terrenos baldíos de la Nación para destinarlos a una eventual reforma agraria a favor de campesinos y campesinas, ordenando construir un censo de baldíos, y la formulación de un plan real y concreto para identificar y recuperar jurídica y materialmente las tierras de la Nación (Sentencia T 448/14). De igual manera, ha determinado que el Estado no solo debe garantizar el acceso a la tierra del campesinado sino también su derecho al territorio, entendido como el entorno que juega un papel fundamental para el

¹ DANE, 2019, Encuesta Nacional de Cultura Política.

<p>desarrollo del ser humano y la posibilidad de llevar a cabo sus aspiraciones, formas de vida y dignidad humana (C 623/2015).</p> <p>Así mismo, la Corte ha considerado al campesinado como sujeto de especial protección atendiendo a las condiciones de vulnerabilidad y discriminación que ha enfrentado y a los cambios que se están produciendo, en materia de producción de alimentos y en los usos y la explotación de los recursos naturales (Sentencias SU-655 y C-077 /2017). En ese sentido, ha desarrollado la categoría de constitución campesina bajo el reconocimiento del campesinado como sujeto de especial protección constitucional y la garantía del derecho a la tierra y la alimentación. (Sentencia C 028 / 2018). No obstante, esta jurisprudencia solo aborda algunos derechos (tierra, plan de vida y participación reforzada) por ello la inclusión del campesinado como sujeto de derechos en la constitución, fortalece y refuerza esta línea jurisprudencial y puede ser muestra de la voluntad política y jurídica, por parte de los tomadores de decisión, para desarrollar y fortalecer políticas específicas que atiendan las demandas, necesidades y particularidades de campesinas y campesinos, transformando esta deuda histórica de discriminación y exclusión.</p> <p>Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas y la Soberanía alimentaria</p> <p>Desde hace varios años el enfoque predominante en la política agraria en Colombia ha invisibilizado a integrantes de las comunidades campesinas y pescadoras. A pesar de que más de la mitad de los alimentos provienen de la agricultura en pequeña escala, como lo señala la FAO, al momento de planear las políticas públicas se privilegia el apoyo a las grandes concentraciones de tierra, agricultura industrial, monocultivos y a los promotores transgénicos, dejando en rezago a estas comunidades. Por ello, para el gobierno colombiano en su momento, no fue una prioridad votar en favor de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales.</p> <p>La Declaración establece varios aspectos relacionados con el derecho a la alimentación, en particular hacia las poblaciones rurales y campesinas. Esto se relaciona con: estar protegidos contra el hambre, que engloba el derecho a producir alimentos y a tener una nutrición adecuada garantizando la posibilidad de disfrutar del máximo grado de desarrollo físico, emocional e intelectual. También, establece que los Estados deben velar porque el campesinado pueda acceder en todo momento a una alimentación suficiente y adecuada, producida y consumida de manera sostenible y equitativa y que respete su cultura. Así mismo, reconoce como derecho del campesinado la definición de sus propios sistemas agroalimentarios o Soberanía Alimentaria, de participar en la política agroalimentaria y el derecho a una alimentación sana y suficiente (Art 15).</p>	<p>De esta forma, incluir en la constitución al campesinado como sujeto de derechos y dicha declaración dentro del bloque de constitucionalidad representa el compromiso del Estado en primer lugar, de revertir el privilegio que le ha dado históricamente a los tratados de libre comercio y, al mismo tiempo, hacia los derechos de los campesinos y campesinas como actores claves en el proceso alimentario.</p> <p>La aprobación del Acto Legislativo en mención, es un avance en el reconocimiento de todas las dimensiones de este derecho. Con políticas institucionales que pongan en el centro a campesinos y campesinas, en la búsqueda por salir de visiones centradas en el empresariado, la agroindustria, y los grandes inversionistas, fortaleciendo la agricultura campesina, familiar y comunitaria, y el rol que tiene el campesinado en la construcción social, política, cultural, ambiental y económica del país. Superando así el abandono y ausencia del Estado, que ha relegado al campesinado a ser trabajador o mano de obra barata de los “empresarios del campo”.</p> <p>También permitirá que las políticas productivas y de planificación rural, incluyan la voz y la participación activa del campesinado, que tengan en cuenta sus contextos, necesidades e intereses en su diseño e implementación y que supere su visión como simples receptores de la política. Valga la pena señalar que el Plan Nacional de Desarrollo pasado, estableció una estrategia de ordenamiento productivo desde un enfoque centralista sin tener en cuenta a las regiones y sus comunidades; ahora, con el nuevo Plan Nacional de Desarrollo, aprobado recientemente en el Congreso de la República y sancionado por el Presidente, aunque se recogen algunas demandas históricas del campesinado, es necesario avanzar en la reglamentación y puesta en marcha de medidas y acciones específicas que aporten en resolver las necesidades del campesinado en Colombia.</p> <p>La implementación de los artículos incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo debe aportar en la protección de la agricultura campesina, familiar y comunitaria. Aporte necesario para reivindicarlo como modelo que contribuye a la riqueza al país y a la soberanía alimentaria, que aboga por la protección de semillas y la promoción de su uso libre. La garantía del derecho humano a la alimentación está directamente relacionada con la protección y los usos que las poblaciones campesinas y étnicas hacen en sus territorios en donde se producen los alimentos para la población colombiana. De igual manera, esta puesta en marcha debe considerar las políticas del DHANA como un proceso relacionado con la producción/consecución de alimentos y medios para obtenerlos, el intercambio, la transformación, el consumo y aprovechamiento nutricional; lo que implica considerar los circuitos culturales, económicos, sociales de los seres humanos y su interrelación con el ambiente, las otras formas de vida, así como las generaciones futuras.</p>
<p>Finalmente, es necesario señalar que la materialización del Acto Legislativo, está acorde con las disposiciones del Punto 1 del Acuerdo Final de Paz sobre Reforma Rural Integral. Componente que, justamente, busca una transformación estructural del campo, logrando que se creen las condiciones de bienestar para hombres y mujeres integrantes de la población rural; reconoce el papel fundamental de la agricultura campesina, familiar y comunitaria en el desarrollo del campo, la erradicación del hambre, la generación de empleo e ingresos, la dignificación y formalización del trabajo, la producción de alimentos y en el desarrollo de la nación, en coexistencia y articulación complementaria con otras formas de producción agraria.</p> <p>El campesinado como sujeto político de derechos</p> <p>El campesinado se constituye como un grupo social que sustenta su vida comunitaria e individual en el estrecho vínculo con la tierra y la producción que se deriva de ella, además de los saberes populares y modos de vida relacionados con el proceso alimentario y otras actividades tradicionales en la ruralidad². Esto le hace parte de una colectividad (no homogénea ni estática), que atiende a unas necesidades y reivindicaciones específicas y diferenciadas relacionadas con la lucha por la tierra, por el territorio y los derechos conexos, donde se encuentra íntimamente relacionado el DHANA y la SOBAL.</p> <p>Por ello, el reconocimiento político implica “ejercer territorialidad”. Es decir, que la exigencia como grupo social se encuentra vinculada con el establecimiento de relaciones económicas, políticas y culturales en el territorio, y de formas de ordenamiento y gobierno específicas sobre este³. Por tanto, la posibilidad del reconocimiento político del campesinado, trae implícita la inscripción de sus prácticas en los territorios, en términos de autonomía, gobierno y territorialidad; así como, la lucha y movilización por el reconocimiento de sus demandas frente al Estado, dentro de estas aquellas relacionadas directamente con la garantía del DHANA, como la producción autónoma de alimentos, el fortalecimiento de la agricultura campesina, familiar y comunitaria, la promoción de los mercados locales que acerquen a quienes producen y consumen, que generan formas solidarias y éticas de consumo, entre otras.</p> <p>Esto requiere especial atención pues, como lo han señalado organizaciones internacionales, existe un déficit histórico y estructural de representación política del campesinado. Cuestión que está asociada a las políticas agrarias que le han desconocido y que en sus</p>	<p>diseños institucionales no han contemplado su participación con garantías plenas⁴; de ahí que el reconocimiento como sujeto político atiende a saldar esta deuda. Esto permitirá garantizar por parte del Estado la participación y representación política para posicionar los temas agrarios desde su visión y perspectiva en la agenda nacional como un espacio de interacción discursiva en torno a asuntos de interés común⁵.</p> <p>En ese sentido la subjetividad política que se había retirado y ahora se vuelve a incluir en la ponencia para octavo debate en el PAL no es un asunto menor. Pues ese reconocimiento debe ir acompañado de un compromiso del Estado por generar unas condiciones que transformen la asimetría de derechos entre los distintos sujetos de especial protección constitucional, que ubique al campesinado como actor clave en la construcción y transformación de país y que contribuya en la superación de la discriminación y exclusión a la que se han enfrentado por décadas.</p> <p>La importancia de mantener la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales como parte integral de la Constitución</p> <p>Desde el texto aprobado en el primer debate de la segunda vuelta se excluyó la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales. Dentro de los argumentos se señaló que la Declaración no era un instrumento vinculante o que era errado incluir un instrumento de este tipo por vía constitucional ya que debía surtir la vía ordinaria de ratificación.</p> <p>Al respecto es necesario señalar que las Declaraciones pese a no ser <i>per se</i> vinculantes en el derecho internacional, dicha obligatoriedad puede devenir de su práctica reiterada, es decir de la costumbre internacional. De acuerdo con Uprimny y Castro estas declaraciones tienen una relevancia política y jurídica pues son “la interpretación que los propios Estados hacen del alcance de sus obligaciones en cierto tema, en este caso, los derechos del campesinado”⁶.</p> <p>Si bien la Corte constitucional ha señalado que hacen parte del bloque de constitucional los tratados internacionales de derechos humanos, ello no excluye que los Estados, al considerar relevantes aspectos establecidos en las Declaraciones internacionales, puedan reconocer directamente el carácter vinculante de las mismas a través de sus mecanismos</p>

² Semillas, 2015, Reconocimiento político del campesinado, en <https://www.semillas.org.co/es/reconocimiento-pol-2>

³ Montenegro Hernan, 2016, Ampliaciones y quiebres del reconocimiento político del campesinado colombiano: un análisis a la luz de la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular (Cacep) en revista colombiana de antropología, pp 169.195

⁴ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo ,2011, *Colombia rural, razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano*

⁵ Nancy Fraser,1997, Justicia interrupta: reflexiones críticas desde la posición postsocialista, pág. 97.

⁶ Rodrigo Uprimny y Luis Manuel Castro, 2023, Concepto jurídico sobre la justificación constitucional y técnica de la incorporación al bloque de constitucionalidad, vía acto legislativo, de la “Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y Campesinas y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales”

democráticos, en su decisión soberana de obligarse respecto a estas. Valga la pena señalar, como se mencionó en la ponencia de segundo debate, el Estado Colombiano a través de la Nota diplomática No S-GAIIID-22-028520, manifestó su voluntad de apoyar la Declaración y manifestó su compromiso con la implementación del instrumento. Así que, su inclusión por el legislativo a través de la reforma constitucional en mención, como se hace en la ponencia para el octavo debate, es una medida de materialización de este compromiso.

Un reconocimiento del campesinado como sujeto de derechos, que traiga consigo el cumplimiento de las garantías y estándares internacionales, implica un compromiso reforzado con el campesinado. El cual se podrá desarrollar, posteriormente, en políticas públicas y una institucionalidad robusta que garantice de manera integral sus derechos.

La posibilidad del campesinado de retirarse de la colectividad

El párrafo de la ponencia radicada para octavo debate, le delega la obligación a la Ley de reglamentar el derecho de los campesinos a retirarse de la colectividad, conservando el porcentaje de tierra que le corresponda en casos de territorios campesinos donde la propiedad de la tierra sea colectiva. Esta proposición se considera problemática, pues si bien la protección constitucional y legal de la propiedad colectiva se atribuye a las comunidades indígenas, el campesinado también ha desarrollado modelos de territorios colectivos como las zonas de reserva campesina establecidas en la Ley 160 de 1994, o los territorios campesinos agroalimentarios que consuetudinariamente han venido construyendo algunos procesos campesinos. Estas figuras tienen dentro de sus objetivos corregir los fenómenos de inequitativa concentración o fragmentación económica de la propiedad y crear condiciones para la adecuada consolidación y desarrollo sostenible de la economía campesina, facilitar la ejecución integral de políticas de desarrollo rural, entre otras⁷.

Son territorios concebidos, habitados y organizados por las familias campesinas a partir de un Plan de Vida Digna. En estos territorios se prioriza la producción agrícola y pecuaria a pequeña escala para la satisfacción de necesidades propias de las comunidades y se contempla la regulación del acceso a los bienes ambientales en condiciones de equidad e igualdad, así como la preservación de los mismos⁸.

Lo anterior, sugiere que estas formas de organización tienen una vocación de colectividad, que pretenden fortalecer ese auto conocimiento de la identidad campesina, la autonomía para orientar los territorios de acuerdo a visiones y decisiones propias, la participación de

⁷ Corte Constitucional, Sentencia C 371 de 2014 MP Jorge Ignacio Pretel Chaljub
⁸ CINEP, 2016, Los Territorios Campesinos Agroalimentarios, una apuesta por la construcción de paz desde los territorios, disponible en https://www.cinep.org.co/publi-files/PDFS/20161202g.territorios_campesinos89.pdf

las familias campesinas y la posibilidad de decidir cómo organizar los territorios de manera democrática e incluyente. De tal manera que, debe tenerse especial atención en la regulación del párrafo mencionado, para que los objetivos de estas figuras que históricamente han venido construyendo las comunidades campesinas no se desnaturalicen y en virtud del principio de igualdad, se les dé un tratamiento que permita salvaguardar los derechos del campesinado como colectividad que les posibilite vivir dignamente en los territorios rurales.

Esperamos que los aportes señalados puedan contribuir al debate, reiterando que consideramos de suma importancia esta reforma constitucional para el reconocimiento efectivo de los derechos del campesinado, la cual igualmente se constituye como una apuesta importante para la garantía efectiva del derecho humano a la alimentación y la soberanía alimentaria.

Cordialmente,

JUAN CARLOS MORALES GONZÁLEZ

Director Ejecutivo

FIAN Colombia

CONCEPTOS

CONCEPTO DE CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 006 DE 2022 CÁMARA

por medio de la cual se regula el acceso al derecho fundamental a la muerte digna bajo la modalidad de muerte médicamente asistida y se dictan otras disposiciones.

CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL
 Estudio al Proyecto de Ley No. 006 de 2022 C "Por medio de la cual se regula el acceso al derecho fundamental a la muerte digna bajo la modalidad de muerte médicamente asistida y se dictan otras disposiciones"

Proyecto de Ley	Estudio al Proyecto de Ley No. 006 de 2022 C "Por medio de la cual se regula el acceso al derecho fundamental a la muerte digna bajo la modalidad de muerte médicamente asistida y se dictan otras disposiciones"
Título	Por medio de la cual se regula el acceso al derecho fundamental a la muerte digna bajo la modalidad de muerte médicamente asistida y se dictan otras disposiciones
Autores	H. Representante Andrés Calle, H. Senador Alejandro Vega, H. Senador Humberto de la Calle, H. Representante Julián Peinado, H. Representante María del Mar Pizarro, H. Representante Jennifer Pedraza, H. Representante David Racero, H. Senador María José Pizarro, H. Senador Alejandro Chacón, H. Representante Diógenes Quintero, H. Senador Inti Asprilla, H. Representante Gabriel Becerra, H. Representante Luis Albán, H. Representante Leyla Rincón, H. Senador Omar Restrepo, H. Senador Wilson Arias, H. Representante Alfredo Mondragón, H. Representante Jorge Cancimance, H. Representante Carlos Carreño, H. Senador Esmeralda Hernández, H. Senador Iván Cepeda, H. Representante Catherine Juvinao, H. Senador Sandra Lobo, H. Representante Santiago Osorio, H. Representante María Carrascal, H. Representante Martha Alfonso, H. Representante Katherine Miranda, H. Representante Dolcey Torres y H. Representante Daniel Carvalho.
Fecha de Presentación	20 de julio de 2022
Estado	En plenaria de la Cámara de Representantes.
Referencia	Concepto 06.2022

El Comité Técnico del Consejo Superior de Política Criminal, en la sesión ordinaria del del 7 de octubre de 2022, analizó y discutió la versión actual del Proyecto "Por

medio de la cual se regula el acceso al derecho fundamental a la muerte digna bajo la modalidad de muerte médicamente asistida y se dictan otras disposiciones" en torno a aquellas disposiciones y definiciones que tienen un impacto directo o indirecto en la política criminal del Estado colombiano.

I. Objeto del Proyecto

Conforme la exposición de motivos, el Proyecto de Ley pretende "...regular las condiciones para que las personas puedan tener acceso al derecho a morir dignamente bajo la modalidad de muerte médicamente asistida". Para tal fin se delimita qué es una muerte médicamente asistida, sus condiciones, los principios que orientan el derecho a morir dignamente, quiénes son los titulares de ese derecho, cuál es el procedimiento para ejercerlo, cuáles son sus consecuencias jurídicas y se establecen una serie de normas con el fin de hacer efectivo el ejercicio de ese derecho.

II. Contenido del Proyecto de Ley

El Proyecto de Ley contiene cincuenta y cuatro (54) artículos en su totalidad, incluyendo su vigencia, así:

Artículo 1. Objeto.

Esta ley estatutaria tiene por objeto regular el acceso al derecho fundamental a la muerte digna en la modalidad de muerte médicamente asistida y garantizar la seguridad jurídica de las personas involucradas en el procedimiento por medio del cual se aplica la muerte médicamente asistida.

Artículo 2. Principios orientadores del derecho a morir dignamente en la modalidad de muerte médicamente asistida. Se describen los 10 principios que son aplicables a este derecho.

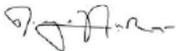
Artículo 3. Definiciones. Se establecen 7 definiciones relacionadas con el derecho a morir dignamente.

Artículo 4. Complementariedad entre las diferentes modalidades de ejercicio del derecho fundamental a morir dignamente. Se describen las diferentes modalidades y se establece que la persona puede ejercer cualquiera de ellas.

Artículo 5. Garantías para el acceso al derecho a morir dignamente en relación con el ejercicio de las diferentes modalidades constitucionalmente reconocidas. Establece garantías para el ejercicio de este derecho.

Artículo 6. Titulares del derecho a morir dignamente en la modalidad de muerte médicamente asistida. Determina quiénes son los titulares del derecho.

<p>Artículo 7. Acompañamiento de la Defensoría del Pueblo y de la Superintendencia de Salud. Regula que estas dos entidades deben acompañar el proceso.</p> <p>Artículo 8. Alcance del acompañamiento por parte del ministerio público y la Superintendencia de Salud. Determina cuál es el alcance del acompañamiento.</p> <p>Artículo 9. Poder reglamentario y obligaciones del Ministerio de Salud y Protección Social. Establece las materias que debe regular este Ministerio en torno al derecho de morir dignamente.</p> <p>Artículo 10. Monitoreo a la implementación de la ley y al goce efectivo del derecho a morir dignamente. Determina que el Ministerio de Salud y Protección Social debe rendir un informe anual sobre el cumplimiento de sus obligaciones en torno al Proyecto de Ley.</p> <p>Artículo 11. Medidas para la accesibilidad. Determina medidas para hacer el goce del derecho más efectivo.</p> <p>Artículo 12. Monitoreo a las acciones para garantizar la accesibilidad. Determina que los actores del sistema de salud deben rendir un informe sobre las barreras para acceder al derecho.</p> <p>Artículo 13. Derechos de la familia de la persona que pretende ejercer su derecho a morir dignamente. Regula los derechos de la familia de quien ejerce el derecho.</p> <p>Artículo 14. Derechos de la familia de la persona que pretende ejercer su derecho a morir dignamente. Determina un amparo de pobreza para acceder a los servicios de acompañamiento para la familia de quien ejerce el derecho.</p> <p>Artículo 15. Medidas pedagógicas y educativas. Determina que el Ministerio de Educación Nacional debe promover medidas pedagógicas sobre la existencia de este derecho.</p> <p>Artículo 16. Participantes. Describe los participantes en el proceso para acceder a la muerte médicamente asistida.</p> <p>Artículo 17. Requisitos. Determina los requisitos para la aplicación de la muerte médicamente asistida.</p> <p>Artículo 18. Del intenso sufrimiento y/o dolor físico o psíquico. Regula qué debe entenderse por intenso sufrimiento y/o dolor físico o psíquico.</p> <p>Artículo 19. Del consentimiento y sus elementos. Regula el consentimiento.</p> <p>Artículo 20. Formalización del consentimiento. Regula la formalización de ese consentimiento mediante su expresión ante el médico o dos testigos.</p> <p>Artículo 21. Prevalencia del consentimiento final. Regula un criterio interpretativo en caso de que haya consentimiento en diferentes sentidos.</p>	<p>Artículo 22. Posibilidad de retracto. Establece la posibilidad de retracto del consentimiento.</p> <p>Artículo 23. Manifestación del consentimiento en casos de personas con discapacidad. Regula cómo las personas con discapacidades pueden manifestar su consentimiento.</p> <p>Artículo 25. Del consentimiento sustituto. Establece una regla de consentimiento sustituto para personas en estado vegetativo o similares.</p> <p>Artículo 26. Del consentimiento mediante el Documento de Voluntad Anticipada. Determina la posibilidad de dar el consentimiento de manera previa.</p> <p>Artículo 27. Del trámite de la solicitud. Regula el trámite de la solicitud de muerte médicamente asistida.</p> <p>Artículo 28. Reiteración del consentimiento. Regula que el consentimiento debe ser reiterado.</p> <p>Artículo 29. Desistimiento de la solicitud. Determina que la persona puede desistir de la solicitud en cualquier momento.</p> <p>Artículo 30. Aplicación de la muerte médicamente asistida. Regula el procedimiento de aplicación de la muerte médicamente asistida.</p> <p>Artículo 31. Reconocimiento del derecho a la morir dignamente en la modalidad de muerte médicamente asistida a los niños, niñas y adolescentes. Establece las reglas para el ejercicio de este derecho en NNA.</p> <p>Artículo 32. Carácter especial de las normas contenidas en el Título III y su relación con las que integran el título II de la presente ley. Establece criterios interpretativos para las normas especiales para este derecho en NNA.</p> <p>Artículo 33. Participantes. Regula los participantes en el procedimiento respecto de NNA.</p> <p>Artículo 34. Requisitos. Determina los requisitos para NNA.</p> <p>Artículo 35. Del intenso sufrimiento y/o dolor físico o psíquico. Regula qué debe entenderse como intenso sufrimiento para los NNA.</p> <p>Artículo 36. Del consentimiento y sus elementos. Regula el consentimiento en NNA.</p> <p>Artículo 37. Formalización del consentimiento. Regula la formalización del consentimiento en NNA.</p> <p>Artículo 38. Prevalencia del consentimiento final. Establece un criterio interpretativo de los consentimiento en NNA cuando se contradicen.</p>
<p>Artículo 39. Posibilidad de retracto. Determina la posibilidad de retractarse en NNA.</p> <p>Artículo 40. Manifestación del consentimiento en casos de personas con discapacidad. Regula la expresión del consentimiento para NNA que tienen alguna discapacidad.</p> <p>Artículo 41. Manifestación previa del consentimiento. Determina la posibilidad de que los NNA expresen su consentimiento de manera previa.</p> <p>Artículo 42. Del consentimiento sustituto. Establece la posibilidad de un consentimiento sustitutivo en NNA.</p> <p>Artículo 43. Del consentimiento mediante el Documento de Voluntad Anticipada. Regula los requisitos del documento de consentimiento previo de los NNA.</p> <p>Artículo 44. Del trámite de la solicitud. Determina la forma en la que se presenta la solicitud en NNA.</p> <p>Artículo 45. Reiteración del consentimiento. Establece la necesidad de los NNA de reiterar su consentimiento en el procedimiento.</p> <p>Artículo 46. Desistimiento de la solicitud. Regula la posibilidad del NNA de desistir de la solicitud en cualquier momento.</p> <p>Artículo 47. Aplicación de la muerte médicamente asistida. Determina el procedimiento de aplicación de la muerte médicamente asistida en NNA.</p> <p>Artículo 48. Del Comité Científico Interdisciplinario. Regula la creación de un Comité para la verificación de los requisitos de la Ley.</p> <p>Artículo 49. Objeción de conciencia. Regula el derecho de objeción de conciencia en el marco de la Ley.</p> <p>Artículo 50. Objeción de conciencia institucional. Prohíbe la existencia de una objeción de conciencia institucional.</p> <p>Artículo 51. De la cláusula de exclusión penal.</p> <p>El profesional de la medicina que como resultado de la solicitud, autorización, programación hubiese realizado el procedimiento mediante el cual se hizo efectivo el derecho a morir dignamente bajo la modalidad de la muerte médicamente asistida con el fin de aliviar su sufrimiento de quien la solicita, quedará excluido de las sanciones penales previstas en el artículo 106 del Código Penal y de las demás sanciones penales o disciplinarias que se le pudieran adecuar por esta conducta, siempre que se cumpla con las condiciones y requisitos contemplados en la presente ley.</p>	<p>Artículo 52. Adiciónese un inciso al artículo 106 de la Ley 599 del 2000, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 106. Homicidio por piedad. El que matare a otro por piedad, para poner fin a intensos sufrimientos provenientes de lesión corporal o enfermedad grave e incurable, incurrirá en prisión de dieciséis (16) a cincuenta y cuatro (54) meses. Las sanciones previstas en este artículo no aplicarán para el profesional de la medicina que, de acuerdo con la normatividad vigente y en el marco del ejercicio del derecho a morir dignamente, realice el procedimiento de muerte médicamente asistida.</p> <p>Artículo 53. Apropiación presupuestal. Determina previsiones presupuestales para la ejecución de la Ley.</p> <p>Artículo 54. Vigencia y derogatorias. Regula la vigencia del Proyecto de Ley.</p> <p>El Consejo Superior de Política Criminal advierte que una vez estudiado el Proyecto de Ley "Por medio de la cual se regula el acceso al derecho fundamental a la muerte digna bajo la modalidad de muerte médicamente asistida y se dictan otras disposiciones", emite concepto favorable con observaciones a que se conviertan en Ley de la República las normas con incidencia penal que tiene su articulado, así:</p> <p>III. Observaciones de carácter Político-Criminal al Proyecto de Ley bajo examen</p> <p>El Proyecto de Ley introduce modificaciones adecuadas para garantizar el derecho a morir dignamente en Colombia.</p> <p>El presente concepto no se extiende a la totalidad del Proyecto de Ley, sino que se refiere solo a aquellos apartes que modifican o tienen impacto en la política criminal. Así, partiendo de la base de que ya la Corte Constitucional determinó que la muerte digna es un derecho en Colombia, se evalúa si la regulación que trae el Proyecto de Ley, en materia político criminal, es suficiente y adecuada para que se permita un ejercicio proporcional de este derecho.</p> <p>Así, el Proyecto de Ley trae dos artículos, el 51 y el 52 que pretenden excluir de cualquier responsabilidad penal a aquellas personas que participan o causan la muerte a una persona que ha decidido ejercer su derecho a morir dignamente. En este sentido, si bien la sola regulación de este derecho a través de una ley, y la descripción de un procedimiento médico a través del cual se causa la muerte, son suficientes para estimar que son conductas que se desarrollan dentro del riesgo permitido y por lo tanto excluyen la posibilidad de realizar una imputación del resultado a quien las comete, se considera loable que se establezca de manera explícita que no existirá responsabilidad penal para quien cause la muerte de conformidad con lo regulado en la ley.</p> <p>Lo anterior, ya que genera confianza y seguridad jurídica para los profesionales de la medicina encargados de este procedimiento, sin el cual podrían a llegar a temer ser</p>

<p>investigados por la Fiscalía y, por lo tanto, rehusarse a la práctica del procedimiento lo cual dificultaría la materialización del derecho.</p> <p>El Proyecto de Ley permite una protección implícita de los familiares y demás personas que participan en el procedimiento.</p> <p>El Proyecto de Ley define como participantes en la aplicación de la muerte al solicitante, a su familia, al profesional de la medicina, a la EPS, a la IPS y a los integrantes del Comité Científico Interdisciplinario para Morir Dignamente.</p> <p>Desde la dogmática penal podría llegar a considerarse que los familiares o los miembros del Comité son partícipes en la producción de la muerte de la persona, y que podrían llegar a responder como determinadores o cómplices; sin embargo, la regulación de este derecho a través del Proyecto de Ley permite proteger jurídicamente también a estas personas, no solo al médico que realiza el procedimiento.</p> <p>Lo anterior debido al principio de accesoriedad (si no es responsable el médico no lo podrían ser los partícipes y cómplices), y en virtud de las causales de ausencia de responsabilidad, en especial la que regula el ejercicio legítimo de un derecho, en este caso, el derecho de morir dignamente.</p> <p>De todas maneras, se aconseja también regular explícitamente la posición jurídica de estas personas para dotarlas de la seguridad jurídica de la que goza el profesional del derecho que aplica el procedimiento, incluyendo no solo a la familia y a los miembros del Comité, sino también a los representantes legales, asistentes del médico y, en general, a cualquier persona que aporte causalmente para la producción de la muerte.</p> <p>IV. Observaciones en materia Constitucional y legal</p> <p>El Proyecto de Ley es la consecuencia de la jurisprudencia de la Corte Constitucional.</p> <p>El Proyecto de Ley desarrolla un derecho fundamental reconocido de manera explícita por la Corte Constitucional en su sentencia C-239 de 1997, y materializa el deber legal que tiene el legislador de regular la forma como ese derecho fundamental se ejerce de manera proporcional por parte de su titular.</p> <p>En este sentido, no hay reparos en materia constitucional en tanto ya se ha delimitado que la muerte digna es un contenido normativo del derecho a la dignidad y lo que hace el Proyecto de Ley es regular su factor prestacional para que pueda hacerse efectivo este derecho por parte del Estado.</p> <p>V. Observaciones en materia de técnica legislativa</p> <p>Con el fin de hacer clara la exclusión de responsabilidad, se sugiere cambiar la redacción del nuevo inciso del artículo 106 del Código Penal, ya que podría prestarse para interpretar que se excluye la aplicación de la pena más no de la responsabilidad penal, situación que no estaría de acuerdo con el espíritu de la norma que entiende que la muerte asistida no es un delito.</p>	<p>VI. Conclusión</p> <p>El Consejo Superior de Política Criminal, teniendo en cuenta que se trata de un Proyecto de Ley que persigue la coherencia del sistema penal y regula un derecho reconocido constitucionalmente, en cuanto a lo que se refiere a los artículos materia de su competencia, concepto favorable con observaciones al Proyecto de Ley No. 006 de 2022 "Por medio de la cual se regula el acceso al derecho fundamental a la muerte digna bajo la modalidad de muerte médicamente asistida y se dictan otras disposiciones".</p> <p style="text-align: center;">CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL</p> <div style="text-align: center;">  <p>DIEGO MAURICIO OLARTE RINCÓN Director de Política Criminal y Penitenciaria Secretaría Técnica Consejo Superior de Política Criminal</p> </div>
--	---

CONCEPTO DE CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 008 DE 2022 CÁMARA

por la cual se expide el Código Nacional de Protección y Bienestar Animal.

CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL

Estudio Proyecto de Ley No. 008 de 2022 Cámara "Por la cual se expide el Código Nacional de Protección y Bienestar Animal".

Autores	Representante Juan Carlos Losada - Cámara de Representantes
Fecha de Presentación	20 de octubre de 2022
Estado	Tramite en Comisión
Referencia	Concepto No 07.2023

El Comité Técnico del Consejo Superior de Política Criminal, revisó el 20 de octubre de 2022, el texto del Proyecto de Ley número 008 de 2022 Cámara, "por la cual se expide el Código Nacional de Protección y Bienestar Animal"

1. Contenido del proyecto de ley y sus antecedentes:

El proyecto consta de doscientos cincuenta y dos (252) artículos, divididos en siete (7) Títulos.

TÍTULO	CONTENIDO
Título I	Disposiciones Generales
Título II	De los Animales Domésticos
Título III	De los Animales Silvestres
Título IV	Disposiciones Generales Aplicables a Todos los Animales
Título V	Competencias administrativas en Materia de Protección y Bienestar Animal
Título VI	Del Procedimiento Sancionatorio

2. Observaciones en materia constitucional

En lo que concierne a las observaciones en materia constitucional, se encuentra que este Proyecto de Ley está protegido y acorde al régimen constitucional en su exposición de motivos.

3. Observaciones en materia de Política Criminal y Técnica Legislativa:

El Objeto de este Proyecto de Ley es "la compilación y desarrollo de normas en materia de bienestar y protección animal para efectos de garantizar que, en todo el territorio nacional, las interacciones entre los seres humanos y los animales se guíen por los principios de protección, bienestar, solidaridad social, progresividad y proporcionalidad."

Lo anterior teniendo en cuenta la necesidad de un cambio de concepción en la que los animales, además de ser reconocidos como seres sintientes, obtengan una verdadera titularidad de derechos que les garantice la protección efectiva frente al sufrimiento y la explotación de la que han sido objeto durante siglos. En concreto, se pretende una reivindicación de los animales.

Dentro de este Proyecto de Ley se presentan unas consideraciones de carácter administrativo, algunas de tipo penal, otras de recursos, etc. En esta oportunidad, solo se mencionarán aquellos artículos que tienen relación con la política criminal del Estado colombiano, por ser este el espectro de acción del Consejo Superior de Política Criminal.

Es importante mencionar que, desde el Consejo, se promueve la iniciativa en relación con la protección animal por dos razones específicas: por un lado, se reconoce el bien jurídico de "la vida, la integridad física y emocional de los animales" establecido en el Título 11º del Código Penal. Este bien jurídico fue introducido por la Ley 1774 de 2016 que crea los delitos contra los animales.

Por el otro, se desprende de la lectura del proyecto y de la exposición de motivos, que se busca establecer el derecho penal como ultima ratio y se busca que sean los procedimientos administrativos sancionatorios de la Ley 84 de 1989 junto con sus modificaciones, la principal respuesta frente a las situaciones de maltrato animal.

A pesar de que la mayoría del proyecto no tiene una connotación político criminal, existen preceptos que sí la tienen y respecto de los cuales el Consejo ha decidido pronunciarse. Se presentarán algunas consideraciones específicas, respecto a la técnica legislativa, pues, aunque el propósito de este proyecto no es modificar ni adicionar ningún artículo al Código Penal, puede llegar a interpretarse erróneamente como que se tiene dicha intención, por la forma de tipificación de las conductas de maltrato animal.

Se han identificado tres segmentos que vale la pena revisar al tener algún tipo de incidencia político criminal. Más teniendo en cuenta que desde la Ley 1774 de 2016 se incorporó un título de protección animal en la Ley 599 de 2000.

Bajo esta consideración se identifica:

1) *Capítulo V. La crueldad contra los animales.*

Artículo 339º del Código Penal. El que, por cualquier medio o procedimiento maltrate a un animal doméstico, amansado, silvestre vertebrado o exótico vertebrado, causándole la muerte o lesiones que menoscaben gravemente su salud o integridad física, incurrirá en pena de prisión de doce (12) a treinta y seis (36) meses, e inhabilidad especial de uno (1) a tres (3) años para el ejercicio de profesión, oficio, comercio o tenencia que tenga relación con los animales y multa de cinco (5) a sesenta (60) salarios mínimos mensuales legales vigentes

Artículo 339B del Código Penal. Circunstancias de agravación punitiva. Las penas contempladas en el artículo anterior se aumentarán de la mitad a tres cuartas partes, si la conducta se cometiere: a) Con sevicia; b) Cuando una o varias de las conductas mencionadas se perpetren en vía o sitio público; c) Valiéndose de inimputables o de menores de edad o en presencia de aquellos; d) Cuando se cometan actos sexuales con los animales; e) Cuando

alguno de los delitos previstos en los artículos anteriores se cometiere por servidor público o quien ejerza funciones públicas.

Dentro del Artículo 10 del Proyecto de Ley, se indica que el que cause daño a un animal vertebrado o invertebrado sintiente o realice cualquiera de las conductas consideradas como crueles para con los mismos, será sancionado con la pena prevista para cada caso en el Título VI del presente Código, en la Ley 1774 de 2016, la Ley 1801 de 2016 o en las normas que las modifiquen, complementen o deroguen, de acuerdo a la naturaleza o la gravedad de la acción.

En el artículo 10 del proyecto se presumen hechos dañinos y actos de crueldad para con los animales: 10.1. Herir o lesionar a un animal por golpe, arrastre, quemadura, cortada o punzada o con arma de fuego; 10.2. Causar la muerte innecesaria o daño a un animal; 10.4. Causar la muerte de un animal con procedimientos que prolonguen su agonía o que originen, angustia, sufrimiento o dolor. 10.11. Pelar, despellejar, descamar, mutilar o desplumar animales vivos o entregarlos vivos a la alimentación de otros; 10.15. Sepultar vivo a un animal; 10.17. Ahogar a un animal; 10.18. Hacer con bisturí, aguja o cualquier otro medio susceptible de causar daño o 10.25. Lastimar o arrollar un animal intencionalmente o matarlo por simple perversidad; 10.27. Azotar, golpear o castigar de cualquier forma a un animal caído; 10.38. El uso de ácidos corrosivos, bases cáusticas, estricnina, warferina, cianuro, arsénico o cualquier sustancia tóxica para producir la muerte de un animal; 10.39. Lanzar o impactar a un animal; 10.53. Despescuezar animales vivos.

Esta referencia muestra cómo la Ley 1774 de 2016 incorpora el tipo penal de maltrato animal a la Ley 599 de 2000 y se crea dentro de este capítulo una categoría de presunciones de hechos dañinos y actos de crueldad.

El hecho de mezclar hechos dañinos y actos de crueldad en un mismo artículo que también menciona la Ley 1774 de 2016, podría prestarse para interpretar una amplificación del tipo penal del artículo 339A y sus consideraciones en el artículo 339B. Además de la interpretación perturbada que puede presentarse, podría igualmente darse a entender que existe una violación al principio de doble incriminación, toda vez que se podría asumir que se está castigando dos veces la conducta, una por el lado penal y otra por proceso sancionatorio administrativo.

Debido a esto, se aconseja eliminar la referencia a la Ley 1774 de 2016, la cual realmente no hace ningún aporte adicional, pero sí puede llegar a confundir, ya que la regulación del artículo 10 es propia del proceso administrativo sancionatorio en materia de protección de los animales.

Respecto al *non bis in idem*, se considera que algunas de las causales consagradas podrían estar inmersas en el Código Penal, específicamente en el artículo 339A. La descripción desde el punto de vista administrativo de aquellas acciones que ya están consagradas en el Código Penal podría generar equívocos, respecto a la debida aplicación de las normas, dando paso a una posibilidad de doble sanción frente a la misma conducta.

2) Capítulo II. Aprehensión o decomiso preventivo

Respecto a este capítulo, se deben analizar los artículos 218 y 232.

procedimiento. Se sugiere eliminar o indicar que esto hace parte del procedimiento administrativo.

Al hacer una mención a la Ley 1774 de 2016 en el artículo 225 y posteriormente en el artículo 226 a los eximentes de responsabilidad y en el 227 a la cesación del procedimiento, puede prestarse una inadecuada interpretación, toda vez que pueden llegar a alegarse estos eximentes de responsabilidad en materia penal.

Teniendo en cuenta lo anterior, se recomienda eliminar la mención de la Ley 1774 de 2016, para no perjudicar la diferencia entre lo administrativo y lo penal, con la finalidad de que el intérprete legal no llegue a pensar que se está adicionando a los eximentes de responsabilidad o a la cesación del procedimiento en materia penal.

4. Conclusión:

Así, conforme a lo expuesto, en lo respectivo a la competencia del Consejo, se concluye la conveniencia de la propuesta, y por tanto se emite concepto **favorable con observaciones**.

CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL



DIEGO MAURICIO OLARTE RINCÓN
Director de Política Criminal y Penitenciaria
Secretaría Técnica Consejo Superior de Política Criminal

El primero de ellos, indicando la obligación de la Policía Nacional de realizar una aprehensión preventiva de un animal en riesgo y trasladarlo a un Centro de Protección y Bienestar Animal, a un Centro de Atención y Valoración -CAV o a un Centro de Atención, Valoración y Rehabilitación -CAVR de Animales Silvestres, según sea el caso.

El segundo, estableciendo la necesidad de verificar las condiciones del animal por parte del Centro de Bienestar Animal o la Policía Nacional y el médico veterinario, luego de recibir la denuncia, para poder adelantar el proceso de aprehensión.

La Policía Nacional considera que es importante recordar que la entidad no cuenta con instalaciones para salvaguardar a los animales que durante la actividad de policía sea necesaria su aprehensión, para el restablecimiento de sus derechos.

En consecuencia y acorde a lo anterior, sugiere sea explícita dicha responsabilidad, comprometiendo a las autoridades ambientales o institutos dispuestos por las autoridades de policía, como lo señala la Ley 1801 de 2016, artículo 164, párrafo transitorio, para que se asegure el cumplimiento de dicho precepto.

3) Capítulo III. Las infracciones en materia de protección y bienestar animal

Desde el punto de vista administrativo y dentro de los artículos 225, 226 y 227 del Proyecto de Ley, se hace nuevamente referencia a la Ley 1774 de 2016 y se incluyen dentro de este capítulo eximentes de responsabilidad y causales de procedimiento. Nuevamente se evidencia que el propósito del Proyecto de Ley no es hacer ningún tipo de modificación al Código Penal ni de Procedimiento Penal, ni cambiar la forma de tipificación de las conductas de maltrato animal las cuales ya están esbozadas por la Ley 1774 de 2016, pero la redacción podría prestarse para equívocos, por lo siguiente:

Indica el artículo 225 que se considera infracción en materia de protección y bienestar animal toda acción u omisión que constituya violación de las normas contenidas en este Código, en la Ley 1774 de 2016 y en las demás disposiciones relativas a protección y bienestar animal vigentes en que las sustituyan o modifiquen y en los actos administrativos emanados de las autoridades de protección y bienestar animal competentes.

A su vez, indica el artículo 226 que son eximentes de responsabilidad: 226.1. Los eventos de fuerza mayor o caso fortuito 226.2. Cuando se obre en legítima defensa actual o inminente, propia o de un tercero 226.3. Cuando razonablemente se obre en estado de necesidad o peligro inminente 226.4. El hecho de un tercero. 226.5. El cumplimiento de un deber legal. 226.6. El cumplimiento de orden legítima de autoridad competente.

El artículo 227 indica que son causales de cesación del procedimiento las siguientes: 1. La muerte del investigado en el caso de las personas naturales 85 227.2. La inexistencia del hecho 227.3. Que la conducta investigada no sea atribuible al presunto infractor 227.4. Que la actividad esté legalmente amparada o autorizada.

Aun cuando se entiende que el propósito del proyecto es la modificación de la Ley 84 de 1989, la incorporación de la Ley 1774 de 2016 en el artículo 225, puede prestarse para equívocos pensando que se están poniendo eximentes de responsabilidad en materia penal y cesación del

CONCEPTO DE CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 050 DE 2022 CÁMARA

por medio del cual se eliminan beneficios y subrogados para quienes sean condenados o estén cumpliendo detención preventiva por el delito de feminicidio.

CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL

Estudio al Proyecto de Ley número 050 de 2022 Cámara, "por medio del cual se eliminan beneficios y subrogados penales para quienes sean condenados o estén cumpliendo detención preventiva por el delito de feminicidio"

Autores	Representante Leonardo Rico - Cámara de Representantes
Fecha de Presentación	Octubre de 2022
Estado	Tramite en Comisión
Referencia	Concepto No 08.2023

El Comité Técnico del Consejo Superior de Política Criminal, revisó el 27 de octubre de 2022, el texto del Proyecto de Ley número 050 de 2022 Cámara, "por medio del cual se eliminan beneficios y subrogados penales para quienes sean condenados o estén cumpliendo detención preventiva por el delito de feminicidio".

1. Contenido del proyecto de ley y sus antecedentes:

El proyecto consta de tres (3) artículos.

ARTÍCULO	CONTENIDO
Artículo 1	Modificación al segundo inciso del artículo 68-A de la Ley 599 de 2000.
Artículo 2	Modificación al párrafo del artículo 314 de la Ley 906 de 2004.
Artículo 3	Entrada en vigor.

2. Observaciones en materia constitucional

En lo que concierne a las observaciones en materia constitucional, se encuentra que este Proyecto de Ley está protegido y acorde al régimen constitucional.

3. Observaciones en materia de Política Criminal y Técnica Legislativa:

Desde el Comité de Política Criminal se promueve la iniciativa en relación con la protección a la vida de integridad de mujeres y niñas. Sin embargo, se cuestiona si la iniciativa realmente sirve para tal protección y se presentan una serie de comentarios al Proyecto de Ley que se propone:

- En primer lugar, existe una falta de justificación de la iniciativa. El proyecto de Ley identifica un problema, que es la comisión del delito de feminicidio, indicando cifras acerca del aumento del delito y reseñando noticias sobre individuos que han cometido esta conducta punible, a los cuales se les ha otorgado el beneficio de casa por cárcel. Sin embargo, sobre la problemática del feminicidio no se discute.

CONCEPTO DE CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 242 DE 2022 CÁMARA

por medio del cual se reconoce y protege de forma integral la labor y los derechos de las mujeres y personas buscadoras de víctimas de desaparición forzada y personas dadas por desaparecidas.

CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL

Estudio al Proyecto de Ley 242 de 2022 "Por medio del cual se reconoce y protege de forma integral la labor y los derechos de las mujeres y personas buscadoras de víctimas de desaparición forzada y personas dadas por desaparecidas."

Autores	Congresistas Gloria Inés Flórez Schneider, María José Pizarro Rodríguez, Iván Cepeda Castro, Alirio Uribe Muñoz, Jael Quiroga Carillo, Isabel Cristina Zuleta López, Clara Eugenia López Obregón, Gabriel Becerra Yañez, Leider Alexandra Vásquez Ochoa, Ingrid Johana Aguirre Juvinao, Esmeralda Hernández, Pedro Hernando Flórez Porras, María Fernanda Carrascal Rojas, Olga Beatriz González Correa, María Del Mar Pizarro García y Sandra Ramírez Lobo Silva
Fecha de Presentación	19 de octubre de 2022
Estado	Tramite en Comisión
Referencia	Concepto No 04.2023

El Comité Técnico del Consejo Superior de Política Criminal, revisó el 9 de marzo de 2023, el texto del Proyecto de Ley número 242 de 2022, "Por medio del cual se reconoce y protege de forma integral la labor y los derechos de las mujeres y personas buscadoras de víctimas de desaparición forzada y personas dadas por desaparecidas." (en adelante "el Proyecto de Ley").

1. Contenido del proyecto de ley

El proyecto consta de veinte (20) artículos, divididos en 9 capítulos. A continuación, la división de sus capítulos:

ARTÍCULO	CONTENIDO
Capítulo I	Disposiciones Generales
Capítulo II	Principios
Capítulo III	Reconocimiento de Constructoras de Paz
Capítulo IV	Derechos de las Mujeres y Personas Buscadoras de Víctimas de Desaparición Forzada
Capítulo V	Medidas de Sensibilización, Información y Prevención
Capítulo VI	Medidas en Materia de Educación, Vivienda, Salud y Seguridad Social
Capítulo VII	Circunstancias de Mayor Punibilidad
Capítulo VIII	Registro Único de Mujeres y Personas Buscadoras

2. Observaciones en materia constitucional

- Además de esto, la exposición de motivos adolece de una justificación que indique por qué se deben restringir los beneficios a las personas indiciadas o condenadas de feminicidio, en razón a los fines de la pena y las medidas de aseguramiento. Con ello no se puede limitar al legislador a un criterio de gravedad de la conducta.

- Tampoco cuenta con cifras adecuadas que indiquen cómo el otorgamiento de beneficios a los indiciados o acusados hace que los fines de la pena previstos no se estén cumpliendo, ni explica cuál es su afectación real.

- Por otro lado, no se tiene en cuenta en el Proyecto de Ley los efectos que puede llegar a tener las propuestas respecto al hacinamiento carcelario que tienen los centros penitenciarios nacionales, ni tampoco el estado de cosas inconstitucional que enfrenta Colombia.

- El proyecto indica que no hay efecto fiscal respecto a la propuesta presentada, aun cuando sí lo tiene, pues es evidente que existe una carga monetaria para el Estado asumir más personas privadas de la libertad al interior de establecimientos penitenciarios.

- Adicional a lo anterior, la iniciativa promueve la severidad del derecho penal como mecanismo de control social aun cuando ello no está comprobado ni justificado desde el punto de vista de proporcionalidad, racionalidad, idoneidad y utilidad de la medida y se podría llegar a atentar contra el principio de ultima ratio, el cual establece que el derecho penal es una herramienta que se debe utilizar como una última opción frente a la garantía de la convivencia pacífica de los particulares.

- Finalmente, la iniciativa va en contra del Plan Nacional de Política Criminal 2021-2025, toda vez que desincentiva los programas de resocialización de la persona condenada (Prioridad 4: Humanización del Sistema Penitenciario). Dentro del Plan Nacional se establece el deber de promover la alternatividad penal, incluyendo la disminución del uso de la privación de la libertad y de la detención preventiva y las alternativas al encarcelamiento, incluyendo la disminución de la privación de la libertad y la detención preventiva.

4. Conclusión:

Se emite concepto **desfavorable** por parte del Comité de Política Criminal.

CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL



Diego Mauricio Olarte Rincón

Director de Política Criminal y Penitenciaria

Secretaría Técnica Consejo Superior de Política Criminal

En lo que concierne a las observaciones en materia constitucional, se encuentra que este Proyecto de Ley está protegido y acorde al régimen constitucional en su exposición de motivos y en su contenido.

3. Observaciones en materia de Política Criminal y Técnica Legislativa:

Se promueve la iniciativa en relación con la especial protección que requieren aquellas personas buscadoras de personas desaparecidas, un grupo poblacional específico, el cual, ha sido marginado e invisibilizado en medio del conflicto armado no internacional que enfrenta Colombia.

Existen algunas observaciones que se quieren realizar al concepto y que serán divididas en tres secciones: por un lado, respecto de la motivación del Proyecto de Ley, seguido a ello, respecto del texto propiamente propuesto y, finalmente, se darán algunas recomendaciones.

3.1. En relación con la motivación del proyecto de ley

Debe resaltarse la cifra expuesta en la exposición de motivos y cuya fuente es el Informe Final de la Comisión de la Verdad:

A finales de los años 80s se tenía un registro de 1,500 víctimas de desaparición forzada en Colombia. A junio de 2022, se estiman más de 200,000. Esta cifra genera la afectación de 2 millones de personas si se tiene en cuenta que exista una afectación de entre 5 y 10 familiares por víctima.

Por cada una de esas 200,000 personas, existe un promedio de 2 mujeres buscadoras de sus seres queridos. Es decir, alrededor de 400,000 mujeres se encuentran desarrollando esta función.

Además de lo anterior, se reconoce que la búsqueda de desaparecidos, como lo dice la exposición de motivos "tiene rostro de mujer". Ello fundamentado en que, de acuerdo con las cifras traídas a colación, cuya fuente es la Fundación "Nydia Erika Bautista", en el 95% de los casos, las mujeres son las personas que asumen la búsqueda de las personas desaparecidas.

Por otro lado, se reconoce la violencia sexual, las privaciones de la libertad, los secuestros, las amenazas, el reclutamiento forzado, el hostigamiento de sus hijos o hermanos, las extorsiones, los hurtos, el robo de información, el desplazamiento forzado, y el exilio como las principales problemáticas que enfrentan las mujeres o personas buscadoras de personas desaparecidas.

Es de mencionar que constitucionalmente, existe ya un reconocimiento, aunque sea implícito a este grupo poblacional dentro de los artículos 12 (Prohibición de desaparición forzada), 13 (Igualdad), y 43 (En relación con la igualdad entre hombres y mujeres) de la Carta Política.

Además de esto, también existe un reconocimiento de las personas buscadoras de personas desaparecidas a través del reciente fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 23 de septiembre de 2022, en donde se declara la responsabilidad internacional del Estado Colombiano por la desaparición forzada de un líder político en el año 1993. En esta providencia,

se hace por primera vez un reconocimiento a las mujeres buscadoras, quienes en palabras de la Corte sufren "estigmas, violencia y discriminación asociados a los roles de género". La Corte ordena un reconocimiento público de dichos impactos.

Igualmente, existen instrumentos internacionales como la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas Contra las Desapariciones Forzadas, la cual indica que los Estados deberán adoptar todas las medidas apropiadas para la búsqueda de las personas desaparecidas y prestar especial auxilio a las víctimas de este delito.

En igual sentido, se encuentran los Principios rectores del Comité Contra las Desapariciones Forzadas de las Naciones Unidas. Precisamente allí, se consagra el principio de "Respeto A La Participación" de las víctimas con interés legítimo, en donde se obliga a los Estados a hacer partícipes a las víctimas de manera efectiva, y sin someterlas a obstáculos. También, se encuentra el "Principio de Búsqueda en Condiciones Seguras", en donde los Estados tienen la obligación de asegurar el respeto y mitigación de riesgos de las víctimas de este delito.

Íntimamente relacionado con el hecho de crear una circunstancia de mayor punibilidad relacionada con las personas buscadoras de desaparecidos, se encuentran las Observaciones del Comité contra las Desapariciones Forzadas de Naciones Unidas en donde indica claramente la obligación del estado de "prevenir y sancionar los actos de intimidación y/o malos tratos de los que pudieran ser objeto familiares de personas desaparecidas, los denunciantes de desaparición forzada los defensores de derechos humanos que asisten a las víctimas y las personas que participan en la investigación de una desaparición forzada."

Así, es claro que existe un sustento y mandato tanto de la Constitución como de los instrumentos internacionales, para propugnar por un proyecto como el consagrado por la presente iniciativa de Ley.

3.2. En relación con el texto del Proyecto de Ley

Sobre las consideraciones en relación con el texto, se resalta la promoción de todas las medidas administrativas, de protección y de prevención en relación con las personas desaparecidas. Se encuentra que las mismas pueden ayudar a prevenir cualquier tipo de delito en su contra y al ser el derecho penal la última ratio, debe celebrarse que exista toda una política para la protección de este grupo poblacional, y no que únicamente se pretenda proteger a través del derecho penal.

Se entiende la necesidad de la consagración de la circunstancia de mayor punibilidad en razón: (i) el reconocimiento simbólico de un grupo poblacional; (ii) la protección de las víctimas consagrada en la Constitución y el mismo Código Penal y (iii) la obligación internacional de sanción concreta de personas que hayan cometido delitos en contra de buscadores de personas.

Igualmente, se celebra que no se recurrió a la creación de nuevos tipos penales, sino que, en un ejercicio de ponderación de la política criminal, se creó más bien una circunstancia de mayor punibilidad que podría ir en llave con otros delitos.

Sin perjuicio de lo anterior, y aun cuando el presente es un concepto favorable, se deben consagrar las siguientes observaciones en relación con la creación de circunstancia de mayor punibilidad consagradas en el capítulo 7 del proyecto:

- (i) Se sugiere desarrollar en mayor medida por qué la circunstancia de mayor punibilidad servirá para proteger al grupo poblacional más allá del reconocimiento al interior de la ley penal. En este sentido, se sugiere complementar la exposición de motivos para dar razones específicas de esta inclusión.
 - (ii) Aun cuando se reconoce que más de un 90% de las buscadoras de personas desaparecidas son mujeres, se sugiere que en el Código Penal se hable de "personas buscadoras" más que mujeres y personas buscadoras. Esto, en razón a que de la categoría personas buscadoras se desprende la participación de las mujeres o cualquier otro tipo de identidad. Tener dentro de un mismo texto la palabra mujeres "y" personas pareciera como una exclusión de la mujer dentro del término persona.
 - (iii) Igualmente, la circunstancia de mayor punibilidad indica que se aplicará cuando la conducta punible se dirija o tenga como propósito "aflijir, impedir, obstaculizar, represallar o desincentivar la labor de las mujeres y personas buscadoras de víctimas de desaparición forzada por razón de la búsqueda y del esclarecimiento de la verdad en el ámbito de la presente ley".
- El término "en el ámbito de la presente ley" no aplicaría si el texto se vuelve Ley de la República. Ello, en razón a que en el Proyecto de Ley se refiere al texto del proyecto, pero una vez insertado en el Código Penal, el término se referirá a la ley 599 de 2000.
- Así, la expresión parece tener sentido si se revisará con el texto del Proyecto de Ley expuesto. Sin embargo, debe recordarse que la circunstancia de mayor punibilidad será autónoma en el Código Penal y no se leerá en clave o junto con el texto del Proyecto. Por lo tanto, es una expresión que podría quedar fuera de contexto dentro de la normativa penal.
- (iv) Se recomienda reducir la cantidad de verbos rectores presentados en la consagración de la conducta penal para evitar confusiones a la hora de la aplicación de la norma.
 - (v) Por otro lado, se recomienda que se presente dentro de la exposición de motivos, la forma en la que se pretende proteger a las víctimas, y cómo esta contribuirá a la garantía de la no repetición como una medida necesaria.

4. Conclusión:

Se emite concepto favorable con observaciones por parte del Comité de Política Criminal.

CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL



DIEGO MAURICIO OLARTE RINCON
 Director de Política Criminal y Penitenciaria
 Secretaria Técnica Consejo Superior de Política Criminal

CONTENIDO

Gaceta número 702 - martes 13 de junio de 2023

**CÁMARA DE REPRESENTANTES
 CARTAS DE COMENTARIOS**

Págs.

Carta de comentarios FIAN Colombia sobre Proyecto de Acto Legislativo número 254 de 2022 Cámara, 19 de 2022 Senado, por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de especial protección constitucional..... 1

CONCEPTOS

Concepto de Consejo Superior de Política Criminal al Proyecto de ley número 006 de 2022 Cámara, por medio de la cual se regula el acceso al derecho fundamental a la muerte digna bajo la modalidad de muerte médicamente asistida y se dictan otras disposiciones..... 3

Concepto de Consejo Superior de Política Criminal al Proyecto de ley número 008 de 2022 Cámara, por la cual se expide el Código Nacional de Protección y Bienestar Animal. 5

Concepto de Consejo Superior de Política Criminal al Proyecto de ley número 050 de 2022 Cámara, por medio del cual se eliminan beneficios y subrogados para quienes sean condenados o estén cumpliendo detención preventiva por el delito de feminicidio..... 7

Concepto de Consejo Superior de Política Criminal al Proyecto de ley número 242 de 2022 Cámara, por medio del cual se reconoce y protege de forma integral la labor y los derechos de las mujeres y personas buscadoras de víctimas de desaparición forzada y personas dadas por desaparecidas. 7