



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIII - N° 1663

Bogotá, D. C., lunes, 7 de octubre de 2024

EDICIÓN DE 17 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

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 145 DE 2024 SENADO

por medio de la cual se modifican el artículo 83, 162 y el artículo 188 D de la Ley 599 de 2000 y se dictan otras disposiciones- "Por la niñez y adolescencia libre".

Bogotá, 04 de octubre de 2024

Senador
ARIEL FERNANDO ÁVILA MARTÍNEZ
Presidente
COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE - SENADO DE LA REPÚBLICA
Ciudad

Asunto: Radicación ponencia positiva para primer debate del Proyecto de Ley 145 de 2024, "Por medio de la cual se modifican el artículo 83, 162 y el artículo 188 D de la Ley 599 de 2000 y se dictan otras disposiciones"- "por la niñez y adolescencia libre".

Señor Presidente,

De conformidad con la designación realizada por la mesa directiva de la Honorable Comisión Primera del Senado de la República, rindo informe de ponencia positiva para primer debate del Proyecto de ley de la referencia.

Cordialmente,

DAVID LUNA SÁNCHEZ
Senador de la República

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

Proyecto de ley N° 145 de 2024 Senado
"Por medio de la cual se modifican el artículo 83, 162 y el artículo 188 D de la Ley 599 de 2000 y se dictan otras disposiciones"- "por la niñez y adolescencia libre"

I. OBJETO:

La presente Ley tiene por objeto modificar los artículos 83, 162 y 188 D de la Ley 599 de 2000 con el fin de proteger a los niños, las niñas y adolescentes del país frente al fenómeno del reclutamiento y el uso de menores de edad en actos ilícitos.

II. ANTECEDENTES:

Se presenta por primera vez a consideración del Honorable Senado de la República.

III. JUSTIFICACIÓN:

La modificación de los artículos 162 y 188D de la Ley 599 de 2000 busca que los grupos al margen de la ley, las organizaciones criminales y cualquier persona que participe, induzca, promueva o coaccione a menores de edad para la comisión de delitos o el reclutamiento ilícito reciban la máxima sanción dentro del sistema penal colombiano. Asimismo, la modificación del artículo 83 de la misma ley tiene como propósito asegurar que quienes cometan estos delitos enfrenten consecuencias en cualquier momento, fundamentado en la especial protección constitucional que ampara a los menores de edad.

IV. MAGNITUD DEL PROBLEMA A ATENDER CON ESTE PROYECTO DE LEY:

1. Problemática

1.1 Del reclutamiento ilícito

Como primer punto, este proyecto hará referencia al artículo 162 de la Ley 599 de 2000, el cual hace se alusión al delito autónomo de reclutamiento ilícito, así: "El que, con ocasión y en desarrollo del conflicto armado, reclute menores de dieciocho (18) años los utilice o los obligue a participar directa o indirectamente en las hostilidades o en acciones armadas".

Es fundamental comprender que el reclutamiento ilícito se define como la acción de incorporar a menores de edad en las filas de grupos armados mediante coacción, engaño o presiones psicológicas, vulnerando su derecho a la protección especial como niños y niñas. Este acto constituye una grave violación a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario, y según el Derecho Internacional, el reclutamiento de menores es siempre forzoso.

De acuerdo con el Programa de Atención a Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas de Reclutamiento del ICBF, las principales afectaciones ocasionadas por el reclutamiento ilícito incluyen:

- Vulneración de todos sus derechos fundamentales (educación, salud, libre desarrollo, alimentación, libre movilidad).
- Intenso sufrimiento emocional.
- Problemas de salud mental como depresión, ansiedad, trastornos del sueño, retraimiento social, miedo generalizado y dificultades en el manejo de emociones.
- Alteraciones en su desarrollo integral.
- Truncamiento de su proyecto de vida.
- Ruptura de relaciones y del tejido social en sus comunidades.
- Pérdida de prácticas ancestrales y culturales.

Es importante destacar que, según el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), a través del Radicado No. 2024201000003571 de 2024, el Sistema de Información del Programa de Atención Especializada para el Restablecimiento de Derechos a Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas de Reclutamiento Ilícito reportó que en 2022 se atendieron 421 menores, y en 2023, 419.

Cifras del Sistema de Información del Programa de Atención Especializada para el restablecimiento de derechos a niños, niñas y adolescentes víctimas de reclutamiento ilícito que se desvinculan de los grupos armados organizados al margen de la ley	
Vigencias	
Año 2022	Año 2023
421	419

Las cifras reportadas por las entidades nacionales reflejan la magnitud del fenómeno del reclutamiento ilícito de menores. El ICBF informó que, entre 1999 y 2016, se registraron 6.958 víctimas; la Agencia para

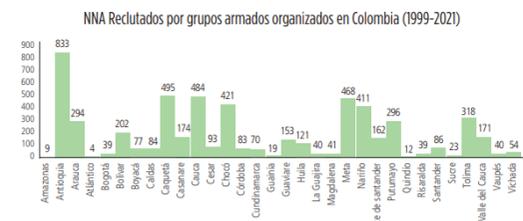
la Reincorporación y Normalización (ARN) señaló que, entre 2006 y 2016, atendió a 6.969 menores víctimas; mientras que la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) reportó 18.677 víctimas entre 1996 y 2016.

Adicionalmente, el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo ha identificado los principales riesgos de reclutamiento en los departamentos de Antioquia, Bolívar, Caquetá, Cauca, Córdoba, Cundinamarca, Chocó, Magdalena, Vaupés, Meta, Norte de Santander, Nariño, Quindío, Santander, Sucre, Tolima, Guaviare, Vichada, Guainía y Valle del Cauca.

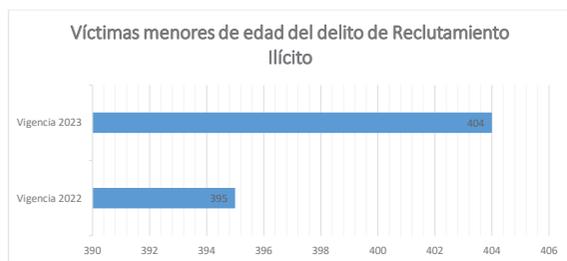
Según esta misma fuente, entre 1999 y el 9 de octubre de 2023, 7.455 niños, niñas y adolescentes han ingresado al programa de atención especializada para menores desvinculados de grupos armados, aunque las cifras podrían ser mayores, ya que el Ministerio Público advierte que existe un alto subregistro debido al miedo a denunciar y a los fenómenos de desplazamiento.

CIFRAS RELACIONADAS CON EL RECLUTAMIENTO ILÍCITO DE MENORES POR ENTIDADES			
ICBF	ARN	JEP	Ministerio público
Número de víctimas menores de edad de reclutamiento ilícito	Número de menores atendidos como víctimas de reclutamiento ilícito	Número de víctimas de menores de edad de reclutamiento ilícito reportadas por la JEP	Número de menores de edad atendidos en el programa de atención especializada para la atención menores de desvinculados de grupos armados.
1999-2016	2006-2016	1996-2016	1999-2023
6.958	6.969	18.677	7.455

Adicionalmente, se hace referencia al documento "Infancia Reclutada", titulado *Análisis de la Práctica del Reclutamiento Forzado y Utilización de Niños, Niñas y Adolescentes*, publicado en 2021. Este informe presenta una sistematización de las cifras reportadas por el ICBF respecto a los NNA (niños, niñas y adolescentes) desvinculados en el territorio nacional, con el fin de identificar en qué departamentos se registró el mayor número de víctimas de reclutamiento. Cabe destacar que, en Colombia, desde 1999 hasta febrero de 2021, se habían reportado 5.762 NNA reclutados, sin contar aquellos que pudieron haber sido provenientes de países fronterizos, como se muestra en la siguiente tabla:



La Fiscalía General de la Nación, a través de radicado No. 20249430001701 de 2024 informó que en 2022 las víctimas menores de edad para el delito de Reclutamiento Ilícito en 2022 fueron 395, y para el año 2023, fueron 404, evidenciando un aumento de casos para el 2023.



Finalmente, es importante mencionar el informe titulado "Los niños y el conflicto armado en Colombia", elaborado por el Secretario General del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, fechado el 13 de febrero de 2024. Este documento alerta sobre la situación de los niños y niñas afectados por el conflicto armado en Colombia, cubriendo el periodo comprendido entre el 1 de julio de 2021 y el 30 de junio de 2023, de la siguiente manera:

"Durante el periodo sobre el que se informa, la Defensoría del Pueblo emitió 90 alertas tempranas relacionadas con amenazas a la seguridad, incluidas 75 que mencionaban explícitamente amenazas inminentes de reclutamiento y utilización de niños, principalmente en los departamentos del Amazonas, el Caquetá, el Cauca, el Putumayo y el Valle del Cauca. En un informe de la Defensoría sobre violencia sexual contra la infancia se destacó que ese delito seguía siendo una táctica común empleada por los grupos armados para amenazar, intimidar y controlar territorios, y que redes de bandas criminales y grupos armados traficaban con niños y niñas con fines de explotación sexual. Varios grupos de coordinación local, pertenecientes al equipo humanitario en el país, emitieron varias alertas sobre riesgos en materia de protección infantil en los departamentos del Amazonas, el Caquetá, Guaviare, el Meta y el Vaupés, en particular sobre 21.000 niños y niñas en riesgo de reclutamiento y utilización."

"(...) El reclutamiento y la utilización siguió siendo la violación grave verificada más extendida, con 348 niños y niñas afectados, seguida por la matanza y la mutilación (133). La violencia sexual contra la infancia aumentó: se verificaron 33 casos, frente a 14 casos verificados durante el periodo abarcado por el informe anterior. También aumentó el número de secuestros de niños y niñas, con 44 casos verificados, frente a 10 casos en el periodo abarcado por el informe anterior. Se verificaron un total de 41 ataques contra escuelas y hospitales, frente a 8 en el periodo abarcado por el informe anterior, y 16 incidentes de denegación de acceso humanitario."

1.2 Imprescriptibilidad de la acción penal

Es fundamental señalar que el Estado colombiano tiene la obligación de garantizar la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes (NNA). En particular, el legislador no está limitado constitucionalmente para declarar ciertos delitos como imprescriptibles. De hecho, la Ley 599 de 2000, que establece el Código Penal, en su artículo 83, prevé que la acción penal será imprescriptible en casos de genocidio, crímenes de guerra, delitos de lesa humanidad y delitos sexuales contra menores de edad.

En línea con lo anterior, el artículo 8, literal b, numeral xxvi del Estatuto de Roma incluye dentro de los crímenes de guerra el hecho de "reclutar o alistar a niños menores de 15 años en las fuerzas armadas nacionales o utilizarlos para participar activamente en hostilidades". De este modo, siguiendo las disposiciones del artículo 83 de la Ley 599 de 2000, el reclutamiento ilícito debe ser considerado un delito imprescriptible. En coherencia con esto, el legislador incluyó este delito dentro del Título II, "Delitos contra personas y bienes protegidos por el derecho internacional humanitario".

La Corte Constitucional, en la Sentencia C-303 de 2005, destacó que la participación de menores en conflictos armados representa una amenaza grave a sus derechos a la vida, integridad, libertad y educación, entre otros. Los NNA reclutados y utilizados para la guerra son separados de sus familias y expuestos a manejar armas, cometer homicidios, ser víctimas de abuso sexual, tortura y maltrato. Esta situación no

depende del tipo de conflicto ni del grupo armado que los recluta, ya que el solo hecho del reclutamiento ilícito vulnera sus derechos, dado su estado de vulnerabilidad.

Además, según los tratados internacionales de derechos humanos, que forman parte del bloque de constitucionalidad, el Estado colombiano tiene la obligación de reparar y restituir los derechos de las víctimas de reclutamiento ilícito. Programas de desvinculación y reintegración social son esenciales para cumplir con este deber, como lo establece la Convención sobre los Derechos del Niño (art. 39) y el Protocolo Facultativo, que en su artículo 6-3 dispone que los Estados deben garantizar que las víctimas reciban apoyo para su reintegración social.

La imprescriptibilidad de la acción penal en casos de delitos de lesa humanidad, genocidio y crímenes de guerra tiene como propósito asegurar la protección efectiva de los derechos de las víctimas a la verdad, justicia y reparación, erradicar la impunidad, superar las dificultades de investigación y juzgamiento de estos delitos y cumplir con los compromisos internacionales en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario. Esto ha sido avalado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-442 de 2021, donde la Sala Plena concluyó que la imprescriptibilidad de estos delitos supera el test de proporcionalidad estricto y es exigible en el artículo 83 del Código Penal.

El proyecto legislativo en discusión, que introduce un tercer párrafo al artículo 83 del Código Penal, tiene como objetivo asegurar que el delito de reclutamiento ilícito de menores de 18 años sea imprescriptible. Esto se justifica por la gravedad del crimen y la lesión a los derechos protegidos. Aunque el Estatuto de Roma se refiere específicamente a menores de 15 años, el legislador colombiano, en cumplimiento de sus deberes constitucionales, debe garantizar la protección integral de todos los menores, incluidos los de 16 y 17 años, para evitar que queden excluidos de esta protección.

Finalmente, como lo concluyó la Corte Constitucional en la Sentencia C-442 de 2021, la imprescriptibilidad de estos delitos busca satisfacer derechos imperiosos como la verdad, justicia y reparación, y es una medida constitucionalmente válida y necesaria. Por ello, resulta imperativo que se consagre de manera explícita que el delito de reclutamiento ilícito de menores de 18 años sea imprescriptible, asegurando así la protección integral de los NNA en Colombia.

1.3 Uso de menores en la comisión de delitos.

En Colombia, las definiciones y clasificaciones de menores de edad están establecidas en el Código de Infancia y Adolescencia (Ley 1098 de 2006). A continuación, se presentan las categorías correspondientes y sus edades:

Definiciones y Edades:

- Infantes:**
 - Edad:** Desde el nacimiento hasta los 6 años.

su edad. Por eso, la Ley lo protege, incluso de su propia decisión, salvaguardando sus derechos sexuales, reproductivos y su libre desarrollo personal. La protección diferenciada es constitucionalmente legítima, ya que el artículo 44 de la Constitución establece una protección reforzada para los menores de edad, especialmente aquellos menores de 14 años. Esta medida busca evitar actos abusivos contra ellos. No obstante, los menores mayores de 14 años también cuentan con protección constitucional frente a actos sexuales o carnales violentos sin su consentimiento, con tipos penales y sanciones severas para los infractores”.

Con respecto a la situación penal relacionada con la utilización de menores en la comisión de delitos, la **Fiscalía General de la Nación**, en el radicado No. 202420010000080191, informó que en 2022 se registraron **697 casos**, mientras que en 2023 se reportaron **642 casos**. Durante el mismo periodo, **630 menores** fueron víctimas de este delito en 2023, y hasta el 18 de marzo de 2024 se contabilizaron **36 nuevas víctimas**.

Delito	Año de los hechos	
	2022	2023
Uso de menores de edad en la comisión de delitos	697	642

V. PERTINENCIA DEL PROYECTO

Incrementar las penas por los delitos cometidos mediante la utilización o instrumentalización de menores de edad es una medida crucial desde diversas perspectivas jurídicas y sociales. A continuación, se presentan los principales argumentos que respaldan esta postura:

a) Protección especial a los menores:
Los menores de edad son sujetos de especial protección debido a su vulnerabilidad y desarrollo incompleto. Elevar las penas para los delitos que los involucran directamente refuerza esa protección que tanto el sistema legal como la sociedad deben brindarles. La Convención sobre los Derechos del Niño y numerosas legislaciones nacionales subrayan la obligación de otorgar una protección adicional a los menores.

b) Disuasión efectiva:
El incremento de las penas puede tener un impacto disuasorio significativo. Los delincuentes podrían reconsiderar el uso de menores en sus actividades ilícitas si enfrentan sanciones más severas. La disuasión es uno de los pilares fundamentales del derecho penal, cuyo objetivo es prevenir la comisión de delitos mediante el temor a las consecuencias legales.

- Definición:** Aunque el Código no define específicamente este término, comúnmente se refiere a niños menores de 6 años.

- Niños y Niñas:**
 - Edad:** Desde el nacimiento hasta los 12 años.
 - Definición:** Son niños y niñas las personas que no han cumplido los 12 años de edad.
- Adolescentes:**
 - Edad:** De 12 a 18 años.
 - Definición:** Se consideran adolescentes aquellos individuos entre los 12 y 18 años.
- Jóvenes:**
 - Según la Ley 1622 de 2013, "por la cual se expide el estatuto de ciudadanía juvenil", se define como **joven** a toda persona entre los 14 y 28 años que está en proceso de consolidar su autonomía intelectual, física, moral, económica, social y cultural. Para efectos de ciertas medidas, se considera joven a aquellos entre 14 y 17 años.

El uso de menores en la comisión de delitos está tipificado en el artículo 188 D de la Ley 599 de 2000. Esta norma fue promulgada en cumplimiento del mandato constitucional que impone brindar protección especial a los menores, con el objetivo de combatir su reclutamiento e instrumentalización por parte de agrupaciones armadas ilegales, delincuencia organizada y otros actores que utilizan adolescentes para cometer delitos. A la vez, se ha definido un sistema de responsabilidad penal para adolescentes.

El principio constitucional de protección especial a los menores se fundamenta en la vulnerabilidad inherente de los niños, niñas y adolescentes, quienes necesitan condiciones específicas de apoyo y protección. La **Corte Constitucional**, en su **Sentencia C-092 de 2002**, ha afirmado que esta protección se extiende por igual a todas las personas menores de 18 años, quienes son consideradas niños a efectos del ejercicio y garantía de sus derechos.

Además, la **Sentencia C-468 de 2009** subraya que, aunque los adolescentes tienen mayor madurez en comparación con los niños menores de 12 años, no poseen suficiente autonomía física y jurídica para autogobernarse. Esto significa que aún dependen del apoyo de terceros para su desarrollo armónico e integral, y la falta de dicho apoyo puede afectarles negativamente. Detrás de cada niño involucrado en actividades delictivas, suele haber un adulto que lo instrumentaliza.

Por otro lado, la **Sentencia C-876 de 2011** destaca la diferenciación hecha por el legislador entre menores de 14 años y aquellos mayores de esa edad. Esta diferenciación tiene un propósito legítimo desde el punto de vista constitucional, ya que permite aplicar de manera efectiva la protección especial establecida en el **artículo 44 de la Constitución**, particularmente en los casos en que la capacidad volitiva y el desarrollo sexual del menor no están plenamente configurados. En este sentido, la Corte señala:

“(...) La medida tomada es adecuada, pues, aunque un menor de 14 años pueda dar su consentimiento, su capacidad de comprensión y valoración de actos sexuales no es suficiente para

c) Justicia retributiva:
Los delitos que instrumentalizan a menores causan un daño profundo y duradero, no solo a las víctimas directas, sino también a sus familias, comunidades y la sociedad en general. El incremento de las penas responde a un sentido de justicia retributiva, asegurando que el castigo sea proporcional al daño causado y refleje la gravedad de explotar o manipular a menores.

d) Rehabilitación y reinserción:
Aunque el objetivo del sistema penal no es solo castigar, sino también rehabilitar y reinsertar al infractor, el aumento de las penas puede implicar programas más extensos y completos de rehabilitación. Esto podría ayudar a que los delincuentes comprendan la gravedad de sus actos y, a largo plazo, disminuya la reincidencia.

e) Conciencia social:
El aumento de las penas por delitos que involucren a menores puede generar mayor impacto en la conciencia social respecto a la gravedad de estas conductas. Refuerza el mensaje de que la explotación y manipulación de menores son inaceptables y que la sociedad está firmemente comprometida con la protección de sus miembros más vulnerables.

f) Responsabilidad del adulto:
Los adultos que instrumentalizan a menores abusan de una posición de poder y confianza. Incrementar las penas reconoce y sanciona esta violación de confianza, destacando la responsabilidad que tienen los adultos en la protección y cuidado de los menores.

g) Respaldo normativo:
Diversos ordenamientos jurídicos y tratados internacionales promueven penas más severas en los casos en los que los menores sean víctimas o utilizados para la comisión de delitos. Aumentar las penas en estos casos es coherente con el marco normativo y los compromisos internacionales en materia de derechos humanos.

h) Garantía de no repetición:
En el marco del Acuerdo de Paz con las FARC-EP, se establece la necesidad de implementar garantías de no repetición. Estas garantías están orientadas a evitar la vulneración de los derechos de las víctimas y a superar las causas estructurales que propician la violación masiva de derechos humanos y del derecho internacional humanitario en la sociedad.

VI. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. Marco normativo nacional

<p>En Colombia, existen varias leyes y normativas que buscan la protección de los menores de edad y establecen penas severas para los delitos cometidos contra ellos. A continuación, se detallan algunas de las más relevantes:</p> <p>a) Constitución Política de Colombia El artículo 17 prohíbe la esclavitud, la servidumbre y la trata de personas en todas sus formas. El artículo 44 establece los derechos fundamentales de los niños, incluyendo la vida, la integridad física, la salud, la seguridad social, la alimentación equilibrada, el derecho a una familia, al cuidado, al amor, la educación, la recreación y la libre expresión de su opinión. Además, los niños deben ser protegidos contra el abandono, la violencia física o moral, el secuestro, la venta, el abuso sexual, la explotación laboral y los trabajos riesgosos. También se destacan los artículos 42 y 45 por su enfoque en la protección de los menores.</p> <p>b) Ley 418 de 1997 Esta ley establece instrumentos para la convivencia y la justicia, disponiendo que quienes sean condenados por el reclutamiento ilícito de menores no podrán acceder a los beneficios jurídicos de esta ley.</p> <p>c) Código Penal Colombiano (Ley 599 de 2000) El Código Penal agrava las penas para los delitos cometidos contra menores. Entre los artículos relevantes están:</p> <p>Artículo 162: Reclutamiento ilícito.</p> <p>Artículo 188A: Trata de personas (agravada si la víctima es menor).</p> <p>Artículo 188D: Uso de menores en la comisión de delitos.</p> <p>Artículos 208, 209, 213 y 219: Delitos relacionados con abuso sexual y explotación de menores.</p> <p>d) Código de la Infancia y la Adolescencia (Ley 1098 de 2006) Este código protege integralmente los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Entre sus disposiciones clave:</p> <p>Artículo 20: Derecho a la protección contra maltrato, explotación y abuso sexual.</p> <p>Artículos 39, 40 y 41: Establecen la obligación del Estado, la sociedad y la familia de garantizar estos derechos.</p>	<p>e) Ley 1146 de 2007 Adopta medidas para la prevención de la violencia sexual y la atención integral a los menores víctimas de abuso sexual.</p> <p>f) Ley 1257 de 2008 Aunque centrada en la violencia contra las mujeres, esta ley incluye disposiciones que protegen a niñas y adolescentes, reconociendo su especial vulnerabilidad. Se reforma el Código Penal y el Código de Procedimiento Penal en cuanto a delitos sexuales.</p> <p>g) Ley 1329 de 2009 Modifica el Código Penal para establecer penas más severas por delitos de explotación sexual y trata de personas cuando las víctimas son menores de edad.</p> <p>h) Ley 1453 de 2011 (Ley de Seguridad Ciudadana) Introduce modificaciones al Código Penal y de Procedimiento Penal, aumentando las penas para delitos como secuestro y violencia intrafamiliar contra menores. También penaliza el uso de menores en la comisión de delitos y establece que el consentimiento del menor no exime de responsabilidad penal.</p> <p>i) Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas y Restitución de Tierras) Reconoce como víctimas a los menores reclutados ilegalmente por grupos armados y establece medidas de atención, asistencia y reparación integral para estos menores.</p> <p>j) Ley 1719 de 2014 Garantiza el acceso a la justicia para víctimas de violencia sexual, con especial enfoque en menores, y proporciona atención y reparación integral a los afectados.</p> <p>k) Decreto 4690 de 2007 Establece la Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento de Niños, Niñas y Adolescentes, encargada de coordinar acciones estatales para prevenir esta práctica.</p> <p>Estas normativas reflejan el compromiso del Estado colombiano de proteger a los menores contra diversas formas de violencia y explotación, imponiendo penas severas a los infractores y estableciendo mecanismos de prevención, protección y reparación integral para las víctimas.</p> <p>l) Sentencias de la Corte Constitucional</p> <p>La Corte Constitucional de Colombia ha emitido varias sentencias que refuerzan la protección de los derechos de los menores de edad, especialmente en el contexto del conflicto armado. Entre las más destacadas se encuentra la Sentencia C-240 de 2009, que declara la constitucionalidad de las</p>
<p>disposiciones que prohíben el reclutamiento de menores de edad, estableciendo la obligación del Estado de proteger a los niños, niñas y adolescentes del reclutamiento por grupos armados.</p> <p>Por su parte, la Sentencia C-121 de 2012 aborda el uso de menores de edad en la comisión de delitos. La Corte afirmó que la tipificación autónoma del delito de “uso de menores para la comisión de delitos” (según el artículo 7° de la Ley 1453 de 2011) no vulnera el principio del <i>non bis in idem</i>. Esto se debe a que no existe identidad en el objeto, la causa y la persona entre este delito y los tipos penales de autoría mediata o participación delictiva. Así, la penalización autónoma del uso de menores en actividades delictivas responde a una política criminal que busca proteger a los niños y adolescentes de cualquier forma de violencia, conforme a los mandatos del Artículo 44 del Código Penal.</p> <p>En concordancia con la jurisprudencia de la Corte, la decisión de penalizar el uso de menores en delitos cumple con fines constitucionales importantes y se considera una medida esencial para proteger a los más vulnerables.</p> <p>m) Macro caso JEP</p> <p>Los Macro Casos de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) se centran en investigar crímenes de gran magnitud y violaciones graves a los derechos humanos cometidos durante el conflicto armado en Colombia. Estos incluyen delitos como violencia sexual y de género, homicidios, masacres, desplazamiento forzado, desapariciones, ataques a la población civil, uso indiscriminado de armas, entre otros crímenes no amnistiables cometidos por las Farc-EP en todo el país.</p> <p>El Macro Caso 07 está enfocado específicamente en el reclutamiento forzado y la utilización de niños, niñas y adolescentes en el conflicto armado. Se prioriza la investigación de los hechos ocurridos entre el 1 de enero de 1971, fecha del primer caso reportado por la Fiscalía, y el 1 de diciembre de 2016. Hasta la fecha, se han acreditado 6.381 víctimas, de las cuales 851 son individuales, y el 61 % son mujeres. Además, 5.530 víctimas pertenecen a pueblos étnicos, lo que resalta el impacto diferencial en estas comunidades.</p> <p>Impacto del Reclutamiento en Menores:</p> <p>Se estima que alrededor de 18.677 niños y niñas fueron reclutados por las Farc-EP. Este reclutamiento forzado privó a estos menores de su infancia y los expuso a situaciones extremadamente peligrosas y traumáticas. Aproximadamente el 48 % de los casos de reclutamiento se asocia al Bloque Oriental de las Farc. La JEP sigue trabajando para esclarecer estos crímenes y garantizar justicia y reparación a las víctimas.</p>	<p>Medidas Cautelares y Proceso de Justicia:</p> <p>La Sala de Reconocimiento ha procesado 72 solicitudes de medidas cautelares, tanto para víctimas como para comparecientes. Estas medidas están diseñadas para proteger y reparar a las personas afectadas por el reclutamiento forzado. La investigación en el Macro Caso 07 continúa, reconociendo la gravedad de estos crímenes y su profundo impacto en la sociedad colombiana.</p> <p>Subregistro de Víctimas:</p> <p>La JEP ha identificado que entre 1996 y 2016, entre 19.253 y 23.811 niños y niñas fueron reclutados por las Farc-EP. Sin embargo, se ha advertido sobre la posibilidad de un subregistro significativo debido a varios factores, como la duración del conflicto, la ausencia del delito específico de reclutamiento ilícito antes de 1997, el miedo de las víctimas a denunciar, la débil presencia institucional en las zonas afectadas y las limitaciones de los sistemas de registro de información disponibles en ese momento.</p> <p>En colaboración con la Comisión de la Verdad y el Grupo de Análisis de Datos en Derechos Humanos, la JEP ha llevado a cabo un análisis exhaustivo basado en más de 21 millones de entradas de datos suministradas por 47 entidades, lo que ha permitido unificar la información y ofrecer una visión más precisa de la magnitud de este crimen.</p> <p>Al analizar este comportamiento en el tiempo, dentro del periodo de énfasis definido por la JEP, se tiene lo siguiente:</p>

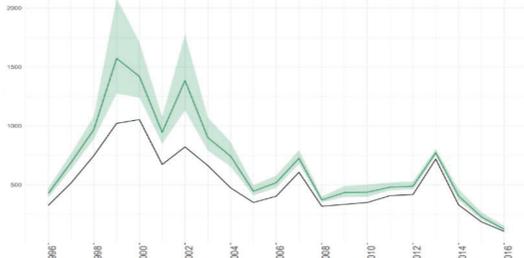


Figura 1. Estimación del número de niños y niñas víctimas de reclutamiento presuntamente cometido por las FARC por año entre 1996-2016

n) El Acuerdo Final de Paz entre el Gobierno Nacional y la FARC-EP

Este Acuerdo estableció que la reparación de los derechos de las víctimas del conflicto armado debía ser uno de los temas transversales en los acuerdos alcanzados entre la guerrilla de las FARC-EP y el Gobierno Nacional (Acuerdo de Paz, pág. 8). Para cumplir este objetivo, se incluyó el punto 5, que aborda los derechos de las víctimas, basado en los siguientes principios:

1. Reconocimiento de las víctimas
2. Reconocimiento de la responsabilidad
3. Satisfacción de los derechos de las víctimas
4. Participación de las víctimas
5. Esclarecimiento de la verdad
6. Reparación a las víctimas
7. Garantías de protección y seguridad
8. Garantía de no repetición

Adoptado en 2007, este convenio establece medidas específicas para prevenir la explotación y el abuso sexual de niños, y obliga a los Estados a adoptar medidas legislativas para penalizar dichas conductas con penas severas.

d) Protocolo de Palermo

El Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y exige a los Estados partes que adopten medidas legislativas y otras medidas para castigar la trata de personas con penas severas, haciendo especial énfasis en la protección de mujeres y niños.

e) Convenio de La Haya relativo a la protección del niño y la cooperación en materia de adopción internacional

Adoptado en 1993, este convenio establece normas para la protección de los menores en el contexto de adopciones internacionales, incluyendo la prevención de la explotación y el tráfico de menores, con disposiciones para sancionar severamente tales conductas.

f) Derecho Internacional Humanitario (DIH):

En el marco del Derecho Internacional Humanitario (DIH), existen varias normativas y tratados que buscan proteger a los menores de edad de los delitos cometidos en su contra, especialmente en contextos de conflictos armados. A continuación, se detallan las principales normativas adicionales a las ya expuestas de la Convención sobre los derechos de los niños de Naciones Unidas:

f.1) Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados (2000):

Este protocolo prohíbe el reclutamiento obligatorio de menores de 18 años en las fuerzas armadas y su participación directa en hostilidades.

- Artículo 1: Los Estados Partes tomarán todas las medidas posibles para asegurar que los miembros de sus fuerzas armadas menores de 18 años no participen directamente en hostilidades.
- Artículo 2: Los Estados Partes asegurarán que las personas que no hayan cumplido 18 años no sean objeto de reclutamiento obligatorio en sus fuerzas armadas.

Colombia es parte de este protocolo, que complementa la Convención sobre los Derechos del Niño y establece la prohibición del reclutamiento y la utilización de menores en hostilidades, la ratificación de este protocolo fue en el año 2005, comprometiéndose a cumplir con sus disposiciones.

Fuente: Protocolo Facultativo relativo a la participación de niños en los conflictos armados.

9. Principio de reconciliación

10. Enfoque de derechos

A través del punto 5 del Acuerdo de Paz, se creó el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRN), que es un conjunto de mecanismos judiciales y extrajudiciales cuyo objetivo es garantizar los derechos de las víctimas, reconocer su dignidad, reparar el daño causado y restaurar, en la medida de lo posible, el tejido social (Acuerdo de Paz, pág. 127).

Entre los mecanismos judiciales creados por el SIVJRN se encuentran la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) y la Unidad de Investigación y Desmantelamiento de Organizaciones Criminales, incluyendo aquellas que han sido denominadas sucesoras del paramilitarismo y los Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley. Estos mecanismos tienen como fin investigar y sancionar las graves violaciones a los derechos humanos y las infracciones al Derecho Internacional Humanitario.

El trabajo coordinado de estos mecanismos judiciales y extrajudiciales busca reparar los daños causados a las víctimas, las comunidades y los territorios afectados por el conflicto armado (Acuerdo de Paz, pág. 127).

2. Marco normativo internacional

Algunos de los principales ordenamientos jurídicos y tratados internacionales que abogan por penas más severas en casos donde los menores son víctimas o son utilizados en la comisión de delitos:

a) Convención sobre los Derechos del Niño (CDN)

Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1989, la Convención establece una serie de derechos para los menores y obliga a los Estados partes a tomar todas las medidas necesarias para proteger a los niños de todas las formas de explotación y abuso. Artículo 19, Artículo 34, Artículo 35.

b) Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía

Adoptado en 2000, este protocolo complementa la CDN y exige que los Estados partes tipifiquen como delitos penales la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, y que apliquen penas severas para estos delitos.

c) Convenio de Consejo de Europa sobre la protección de los niños contra la explotación y el abuso sexual (Convenio de Lanzarote)

f.2) Convenciones de Ginebra y sus Protocolos Adicionales

Las Convenciones de Ginebra de 1949 y sus Protocolos Adicionales de 1977 son pilares fundamentales del DIH. Estos instrumentos establecen la protección de los menores en situaciones de conflicto armado:

- Cuarta Convención de Ginebra (1949): Protección de personas civiles en tiempo de guerra. Artículo 24: Protección especial a los niños.
- Protocolo Adicional I (1977): Protección de las víctimas de conflictos armados internacionales. Artículo 77: Protección de los niños en conflictos armados.
- Protocolo Adicional II (1977): Protección de las víctimas de conflictos armados internacionales. Artículo 4(3): Protección de los niños contra la participación en hostilidades y el reclutamiento.

Fuente: Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), 1949 y 1977. Convención de Ginebra IV, Protocolo Adicional I, Protocolo, Adicional II.

f.3) Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (CPI)

Adoptado en 1998, el Estatuto de Roma establece la jurisdicción de la CPI sobre los crímenes más graves de trascendencia internacional, incluyendo crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad cometidos contra menores:

- Artículo 8: Define los crímenes de guerra, incluyendo el reclutamiento y la utilización de niños menores de 15 años en hostilidades.

Fuente: Estatuto de Roma.

f.4) Convenio 182 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre las peores formas de trabajo infantil (1999)

Este convenio busca la eliminación de las peores formas de trabajo infantil, incluyendo la explotación sexual, la trata de niños y la utilización de menores en conflictos armados.

Fuente: Convenio 182

f.5) Resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU sobre Niños y Conflictos Armados.

El Consejo de Seguridad ha adoptado varias resoluciones que abordan la protección de los niños en conflictos armados, condenando el reclutamiento y la utilización de menores en hostilidades y promoviendo su desmovilización y reintegración:

- Resolución 1261 (1999): Primera resolución específica sobre niños y conflictos armados.

<ul style="list-style-type: none"> Resolución 1612 (2005): Establece un mecanismo de monitoreo y reporte sobre violaciones graves contra niños en conflictos armados. <p>Fuente: Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Resolución 1261 (1999), Resolución 1612 (2005)</p> <p><i>g) La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)</i></p> <p>La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) promueve políticas y recomendaciones que buscan la protección de los derechos de los menores y la prevención de su explotación. En consideración a lo expuesto en este punto se indican documentos relevantes de la OCDE relacionados con la protección de menores:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Recomendaciones de la OCDE sobre la Protección de los Derechos de los Niños en el Entorno Digital. La OCDE ha emitido recomendaciones específicas sobre la protección de los menores en el entorno digital, reconociendo la creciente vulnerabilidad de los niños en línea. Estas recomendaciones incluyen medidas para proteger a los niños del ciberacoso, la explotación y el abuso sexual en línea. Documento: "Recomendaciones del Consejo de la OCDE sobre la protección de los niños en línea" (2012). 2. Lineamientos de la OCDE para la Protección del Consumidor Si bien no se enfocan exclusivamente en los menores, estos lineamientos incluyen disposiciones sobre la protección de consumidores vulnerables, entre los que se incluyen niños y adolescentes, especialmente en contextos de publicidad y comercio electrónico. Documento: "Recomendaciones del Consejo sobre la Protección del Consumidor en el Comercio Electrónico" (2016). <p>VII. NECESIDAD DEL AUMENTO DE LAS PENAS DESDE EL DERECHO PENAL.</p> <p>La instrumentalización de menores de edad por parte de organizaciones criminales para la comisión de actos delictivos ha sido una constante en la historia del país, influyendo significativamente en la problemática social que lo afecta. La vulnerabilidad de niños, niñas y adolescentes en el flagelo del reclutamiento ha quedado en evidencia, así como las graves consecuencias físicas, psicológicas y sociales que enfrentan al ser involucrados en actividades armadas. Grupos subversivos como las FARC y el ELN, entre otros, han aprovechado la falta de oportunidades y la ausencia del Estado en sus zonas de influencia para incorporarlos sistemáticamente. Las investigaciones revelan que estos menores son sometidos a</p>	<p>condiciones inhumanas, obligados a cometer actos violentos y expuestos a situaciones extremas que afectan su desarrollo integral. Esta situación no cesó con la desmovilización de las FARC, ya que el ELN y otras organizaciones criminales, como los Grupos Armados Organizados (GAO) y los Grupos Armados Organizados Residuales (GAOR), continuaron esta práctica.</p> <p>El Estado colombiano tiene la responsabilidad, conforme a la legislación nacional y los tratados internacionales, especialmente la Convención sobre los Derechos del Niño, de proteger la vida, la integridad y la libertad de todos los niños y niñas, con especial atención a los que viven en áreas de influencia de grupos armados ilegales. La política estatal ha buscado sustraer a los menores del conflicto armado, ya que su involucramiento constituye una violación al derecho internacional humanitario.</p> <p>Sin embargo, actualmente el uso de menores ha migrado hacia la delincuencia común. Las estructuras criminales se han adaptado a la persecución estatal, explotando factores como la crisis social, la falta de oportunidades para los jóvenes, las retribuciones económicas percibidas y la flexibilización punitiva del Estado frente al menor infractor, lo que facilita su entrada al mundo criminal.</p> <p>El debate sobre el aumento punitivo ha sido objeto de análisis por parte de la Corte Constitucional, la cual ha establecido que la política criminal del Estado debe armonizar el derecho sancionador con el respeto a los derechos fundamentales, en particular la dignidad humana. Esto cobra mayor relevancia ante la declaratoria de un estado de cosas inconstitucional en el sistema carcelario. La Corte ha enfatizado que los aumentos punitivos no deben responder a una lógica de venganza, sino orientarse al cumplimiento de los fines de la pena: prevención, razonabilidad y proporcionalidad.</p> <p>Un sector de la sociedad sostiene que el aumento de la criminalidad debe combatirse con penas más severas. Aunque esta posición parece tener sentido lógico, en la práctica no ha tenido el impacto esperado, en parte por la capacidad de la delincuencia para adaptarse a la política criminal y por las limitaciones del sistema judicial. Ejemplos como la reducción de penas solicitadas por la Fiscalía en casos de relevancia social, como el feminicidio, de 60 a 50 años por decisión de la Corte Constitucional, ilustran la desconexión entre la severidad punitiva y la realidad procesal.</p> <p>El sistema penal colombiano, establecido por la Ley 906 de 2004, introdujo el Sistema Penal Acusatorio, que permite la negociación entre el ente investigador y el procesado, incluyendo preacuerdos y el principio de oportunidad, con ciertas excepciones, como la prohibición de rebajas en delitos con víctimas menores de edad, según la Ley 1098 de 2006.</p> <p>El Código Penal establece principios de razonabilidad, proporcionalidad y necesidad en la sanción penal, limitando la discrecionalidad del juez al momento de individualizar la pena, asegurando que sanciones para casos similares sean equitativas, evitando disparidades en la aplicación de la ley.</p> <p>El reclutamiento de menores, considerado un crimen de guerra según el Estatuto de Roma y una grave violación del Derecho Internacional Humanitario, afecta a sujetos de especial protección constitucional,</p>
<p>como los menores. Por ello, debe ser sancionado con la máxima severidad, con penas que oscilan entre 480 y 600 meses de prisión.</p> <p>El aumento en el mínimo punitivo es crucial, ya que es el punto de partida para la individualización de la pena, y su impacto en la prevención y en la lucha contra la utilización de menores en actividades delictivas es significativo. Igualmente, es importante mantener los agravantes punitivos, especialmente en casos que involucren a menores de 14 años, debido a su mayor vulnerabilidad e inmadurez psicológica.</p> <p>El <i>ius puniendi</i> es la representación del poder ejercida por el Estado para castigar a los individuos que de algún modo actúan por fuera de la ley, en la actualidad este ha sido utilizado como promotor del buen comportamiento y así mantener un equilibrio social estableciendo claramente lo que está permitido y lo que no lo está. En Colombia el sistema de justicia está diseñado para castigar de una manera severa y ejemplar con el fin preventivo de evitar la comisión de conductas delictuales con posteridad.</p> <p>Las funciones que debe cumplir la pena según la Corte Constitucional, son la prevención general, la retribución justa en donde la condena impuesta a una persona infractora de la ley penal sea equivalente al daño que causó; la prevención especial que busca prevenir que el condenado reincida el mismo delito; la reinserción social determina que con la imposición de una pena exista una resocialización efectiva y el condenado pueda reintegrarse a la sociedad y por último la protección al condenado función del Estado de verificar que el condenado no sea víctima de amenazas o retribuciones de las víctimas con ocasión a sus actos delictivos. (Sentencia C-261, 2016).</p> <p>La Corte Constitucional establece que:</p> <p><i>"Al respecto de la finalidad de la pena, ella tiene en nuestro sistema jurídico un fin preventivo, que se cumple básicamente en el momento del establecimiento legislativo de la sanción, la cual se presenta como la amenaza de un mal ante la violación de las prohibiciones; un fin retributivo, que se manifiesta en el momento de la imposición judicial de la pena, y un fin resocializador que orienta la ejecución de la misma, de conformidad con los principios humanistas y las normas de derecho internacional adoptadas. Ha considerado también que "sólo son compatibles con los derechos humanos penas que tiendan a la resocialización del condenado, esto es a su incorporación a la sociedad como un sujeto que la engrandece, con lo cual además se contribuye a la prevención general y la seguridad de la coexistencia, todo lo cual excluye la posibilidad de imponer la pena capital (Sentencia C-806, 2002)."</i></p> <p>La pena tiene en nuestro sistema jurídico un fin preventivo, que se cumple básicamente en el momento del establecimiento legislativo de la sanción, la cual se presenta como la amenaza de un mal ante la violación de las prohibiciones; un fin retributivo, que se manifiesta en el momento de la imposición judicial de la pena, y un fin resocializador que orienta la ejecución de la misma, de conformidad con los principios humanistas y las normas de derecho internacional adoptadas (Sentencia C-430, 1996).</p>	<p>En esta línea argumentativa, la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre las teorías existentes, resaltando el máximo organismo que nuestro ordenamiento jurídico se basa en teorías absolutas y relativas:</p> <ul style="list-style-type: none"> Teorías Absolutas. Esta teoría define que la pena tiene una marcada tendencia compensatoria y busca resarcir el daño cometido por el infractor. Dentro de las tendencias de la teoría absoluta se incluyen las teorías de la expiación y la retribución. (...) Teoría de la expiación. La pena supone una expiación moral, una especie de reconciliación del sujeto activo con la norma penal transgredida y con la sociedad, de allí que la pena tenga una dimensión de arrepentimiento del delincuente y la aceptación social de aquel acto de contrición, que se traduce en la liberación de su culpa (...). Teoría de la retribución. Se considera de una parte la realización del anhelo de justicia como fundamento del derecho o necesidad moral o social, y de otra, la prohibición de instrumentalizar al individuo en procura del bienestar social o común. La imposición de una pena se justifica por tratarse de una necesidad moral generada por el acto delictivo (...). Teorías Relativas. Con esta teoría, se pretende a través de la pena, el cumplimiento de determinados fines como son la prevención del delito y la protección de determinados bienes jurídicos, que se derivan de las obligaciones del Estado, fundadas en el mantenimiento de un orden social. Teoría de la prevención general negativa. Esta teoría parte de la idea de que la pena tiene una finalidad intimidatoria, pues busca coaccionar psicológicamente a los potenciales delinquentes, de tal manera que mediante la amenaza y la ejecución posterior de la pena se logre hacer desistir la comisión de hechos punibles (...). Teoría de la prevención general positiva. La base de esta teoría es el respeto al orden social, que se configura como un modelo de orientación para las interacciones sociales, por lo que los hombres puedan esperar siempre, en sus relaciones con los demás, que las normas vigentes serán respetadas por sus semejantes (...). Teoría de la prevención especial. Esta teoría se dirige al autor concebido individualmente. Este criterio busca proteger los bienes jurídicos a través de la lesión de otros bienes jurídicos, bien sea de forma indirecta o psicológica (corrección o intimidación), o de manera directa y física (inocuidación- incapacidad para hacer daño) (...) (Sentencia C-328, 2016). <p>Aumentar las penas de los delitos relacionados con el reclutamiento ilícito y el uso de menores en la comisión de delitos, envía un mensaje claro y contundente a la sociedad, en el cual se demuestra una mayor protección jurídica a los derechos e intereses de los menores, derivado en consecuencias jurídicas más severas del sistema penal para aquellos que los transgreden y vulneran.</p> <p>VIII. Pliego de Modificaciones a la Ley 599 de 2000</p> <p>A continuación, se relaciona el comparativo de las normas a modificar:</p>

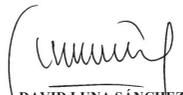
<p>TEXTO VIGENTE LEY 599 DE 2000</p> <p>ART. 83 TÉRMINO DE PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN PENAL.</p> <p>La acción penal prescribirá en un tiempo igual al máximo de la pena fijada en la ley, si fuere privativa de la libertad, pero en ningún caso será inferior a cinco (5) años, ni excederá de veinte (20), salvo lo dispuesto en el inciso siguiente de este artículo.</p> <p>El término de prescripción para las conductas punibles de desaparición forzada, tortura, homicidio de miembro de una organización sindical, homicidio de defensor de Derechos Humanos, homicidio de periodista, desplazamiento forzado será de treinta (30) años. En las conductas punibles de ejecución permanente el término de prescripción comenzará a correr desde la perpetración del último acto. La acción penal para los delitos de genocidio, lesa humanidad y crímenes de guerra será imprescriptible.</p> <p>Quando se trate de delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales, del incesto o del homicidio agravado del artículo 102A del Código Penal, cometidos contra niños, niñas y adolescentes, la acción penal será imprescriptible.</p> <p>En las conductas punibles que tengan señalada pena no privativa de la libertad, la acción penal prescribirá en cinco (5) años.</p>	<p>TEXTO PROPUESTO - MODIFICACIÓN</p> <p>ARTÍCULO 83. TÉRMINO DE PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN PENAL.</p> <p>La acción penal prescribirá en un tiempo igual al máximo de la pena fijada en la ley, si fuere privativa de la libertad, pero en ningún caso será inferior a cinco (5) años, ni excederá de veinte (20), salvo lo dispuesto en el inciso siguiente de este artículo.</p> <p>El término de prescripción para las conductas punibles de desaparición forzada, tortura, homicidio de miembro de una organización sindical, homicidio de defensor de Derechos Humanos, homicidio de periodista, desplazamiento forzado será de treinta (30) años. En las conductas punibles de ejecución permanente el término de prescripción comenzará a correr desde la perpetración del último acto. La acción penal para los delitos de genocidio, lesa humanidad y crímenes de guerra será imprescriptible.</p> <p><u>Quando se trate del delito de reclutamiento ilícito de menores de dieciocho (18) años para su utilización directa o indirecta en hostilidades o acciones armadas en el marco del conflicto armado, así como de delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales, del incesto o del homicidio agravado del artículo 103A del Código Penal, cometidos contra niños, niñas y adolescentes, la acción penal será imprescriptible.</u></p> <p>En las conductas punibles que tengan señalada pena no privativa de la libertad, la acción penal prescribirá en cinco (5) años.</p>	<p>Para este efecto se tendrán en cuenta las causales sustanciales modificadoras de la punibilidad.</p> <p>Al servidor público que en ejercicio de las funciones de su cargo o con ocasión de ellas realice una conducta punible o participe en ella, el término de prescripción se aumentará en la mitad. Lo anterior se aplicará también en relación con los particulares que ejerzan funciones públicas en forma permanente o transitoria y de quienes obren como agentes retenedores o recaudadores.</p> <p>También se aumentará el término de prescripción, en la mitad, cuando la conducta punible se hubiere iniciado o consumado en el exterior.</p> <p>En todo caso, cuando se aumente el término de prescripción, no se excederá el límite máximo fijado.</p> <p>En los delitos previstos en los Artículos 402 (Omisión del agente retenedor o recaudador) 434A (Omisión de activos o inclusión de pasivos, inexistentes) y 434B (Defraudación o evasión tributaria) de la Ley 599 de 2000 el término de prescripción de la acción penal se suspende por la suscripción de acuerdo de pago con la administración tributaria sobre las obligaciones objeto de investigación penal durante el tiempo en que sea concedido el acuerdo de pago, sin que se supere un término de cinco (5) años, contado desde el momento de suscripción del acuerdo, y hasta la declaratoria de cumplimiento o incumplimiento del acuerdo de pago por la autoridad tributaria. Acacido cualquiera de estos eventos, se reanuda el término de prescripción de la acción penal.</p>	<p>Para este efecto se tendrán en cuenta las causales sustanciales modificadoras de la punibilidad.</p> <p>Al servidor público que en ejercicio de las funciones de su cargo o con ocasión de ellas realice una conducta punible o participe en ella, el término de prescripción se aumentará en la mitad. Lo anterior se aplicará también en relación con los particulares que ejerzan funciones públicas en forma permanente o transitoria y de quienes obren como agentes retenedores o recaudadores.</p> <p>También se aumentará el término de prescripción, en la mitad, cuando la conducta punible se hubiere iniciado o consumado en el exterior.</p> <p>En todo caso, cuando se aumente el término de prescripción, no se excederá el límite máximo fijado.</p> <p>En los delitos previstos en los Artículos 402 (Omisión del agente retenedor o recaudador) 434A (Omisión de activos o inclusión de pasivos, inexistentes) y 434B (Defraudación o evasión tributaria) de la Ley 599 de 2000 el término de prescripción de la acción penal se suspende por la suscripción de acuerdo de pago con la administración tributaria sobre las obligaciones objeto de investigación penal durante el tiempo en que sea concedido el acuerdo de pago, sin que se supere un término de cinco (5) años, contado desde el momento de suscripción del acuerdo, y hasta la declaratoria de cumplimiento o incumplimiento del acuerdo de pago por la autoridad tributaria. Acacido cualquiera de estos eventos, se reanuda el término de prescripción de la acción penal.</p>
<p>ARTÍCULO 162. RECLUTAMIENTO ILÍCITO. El que, con ocasión y en desarrollo de conflicto armado, reclute menores de dieciocho (18) años, los utilice o los obligue a participar directa o indirectamente en las hostilidades, o en acciones armadas, incurrirá en prisión de ciento cincuenta y seis (156) a doscientos setenta y seis (276) meses y en multa de (800) ochocientos a (1.500) mil quinientos salarios mínimos mensuales legales vigentes.</p> <p>ARTÍCULO 188D. USO DE MENORES DE EDAD LA COMISIÓN DE DELITOS. El que induzca, facilite, utilice, constriña, promueva o instrumentalice a un menor de 18 años a cometer delitos o promueva dicha utilización, constreñimiento, inducción, o participe de cualquier modo en las conductas descritas, incurrirá por este solo hecho, en prisión de diez (10) a diez y veinte (20) años.</p> <p>El consentimiento dado por el menor de 18 años no constituirá causal de exoneración de la responsabilidad penal.</p> <p>La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad si se trata de menor de 14 años de edad.</p> <p>La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad en los mismos eventos agravación del artículo 188C.</p>	<p>ARTÍCULO 162. RECLUTAMIENTO ILÍCITO. El que, con ocasión y en desarrollo de conflicto armado, reclute menores de dieciocho (18) años, los utilice o los obligue a participar directa o indirectamente en las hostilidades, o en acciones armadas, incurrirá en prisión de <u> cuatrocientos ochenta (480) a seiscientos (600) meses, y multa dos mil seiscientos sesenta y seis punto sesenta y seis (2.666,66) a siete mil quinientos (7.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes</u></p> <p>ARTÍCULO 188D. USO DE MENORES DE EDAD LA COMISIÓN DE DELITOS. El que induzca, facilite, utilice, constriña, promueva o instrumentalice a un menor de 18 años a cometer delitos o promueva dicha utilización, constreñimiento, inducción, o participe de cualquier modo en las conductas descritas, incurrirá por este solo hecho, <u> en prisión de cuatrocientos ochenta (480) meses a seiscientos (600) meses.</u></p> <p>El consentimiento dado por el menor de 18 años no constituirá causal de exoneración de la responsabilidad penal.</p> <p>La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad si se trata de menor de 14 años de edad.</p> <p>La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad en los mismos eventos agravación del artículo 188C.</p>	<p>IX. Impacto fiscal</p> <p>El presente proyecto de ley no comporta impacto fiscal, ya que para su cumplimiento e implementación, no ordena generación de gasto público.</p> <p>X. Conflicto de intereses</p> <p>Teniendo en cuenta 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 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> <ul style="list-style-type: none"> Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de la 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. Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión. 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>Igualmente, El Consejo de Estado en su sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, determinó:</p> <p><i>"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..."</i></p>	

Bajo este marco, se considera que la discusión y aprobación del presente Proyecto de Ley es de carácter general y abstracto en la materia que trata. Sin embargo, esto no obsta para que los congresistas puedan declarar la posible configuración de conflicto de interés si así lo consideran.

XI. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, de manera respetuosa solicito a la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, dar primer debate y aprobar el Proyecto de Ley 145 de 2024, "Por medio de la cual se modifican el artículo 83, 162 y el artículo 188 D de la Ley 599 de 2000 y se dictan otras disposiciones"- "por la niñez y adolescencia libre", conforme al texto propuesto a continuación.

Cordialmente,



DAVID LUNA SÁNCHEZ
Senador de la República

Texto propuesto para Primer Debate ante la Comisión Primera Constitucional Permanente - Senado de la República:

Proyecto de Ley 145 de 2024 Senado, "Por medio de la cual se modifican el artículo 83, 162 y el artículo 188 D de la Ley 599 de 2000 y se dictan otras disposiciones"- "por la niñez y adolescencia libre"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1. Objeto. La presente Ley tiene por objeto modificar los artículos 83, 162 y 188 D de la Ley 599 de 2000 con el fin de proteger a los niños, las niñas y adolescentes del país frente al fenómeno del reclutamiento y el uso de menores de edad en actos ilícitos.

Artículo 2. Modifíquese el artículo 162 de la Ley 599 de 2000 el cual quedará así:

Artículo 162. Reclutamiento ilícito. El que, con ocasión y en desarrollo del conflicto armado, reclute menores de dieciocho (18) años, los utilice o los obligue a participar directa o indirectamente en las hostilidades o en acciones armadas, incurrirá en prisión de cuatrocientos ochenta (480) a seiscientos (600) meses y en multa de dos mil seiscientos sesenta y seis coma sesenta y seis (2.666,66) a siete mil quinientos (7.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Artículo 3. Modifíquese el artículo 188 D de la Ley 599 de 2000 el cual quedará así:

Artículo 188 D. Uso de menores de edad en la comisión de delitos. El que induzca, facilite, utilice, constriña, promueva o instrumentalice, a un menor de 18 años a cometer delitos o promueva dicha utilización, constreñimiento, inducción, o participe de cualquier modo en las conductas descritas, incurrirá por este solo hecho, en cuatrocientos ochenta (480) meses a seiscientos (600) meses.

El consentimiento dado por el menor de 18 años no constituirá causal de exoneración de la responsabilidad penal.

La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad si se trata de menor de 14 años.

La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad en los mismos eventos de agravación del artículo 188 C.

Artículo 4. Modifíquese el artículo 83 de la Ley 599 del 2000, el cual quedará así:

Artículo 83. Término de prescripción de la acción penal. La acción penal prescribirá en un tiempo igual al máximo de la pena fijada en la ley, si fuere privativa de la libertad, pero en ningún caso será inferior a cinco (5) años, ni excederá de veinte (20), salvo lo dispuesto en los incisos siguientes de este artículo.

El término de prescripción para las conductas punibles de desaparición forzada, tortura, homicidio de miembro de una organización sindical, homicidio de defensor de Derechos Humanos, homicidio de periodista y desplazamiento forzado será de treinta (30) años. En las conductas punibles de ejecución permanente el término de prescripción comenzará a correr desde la perpetración del último acto. La acción penal para los delitos de genocidio, lesa humanidad, y crímenes de guerra será imprescriptible.

Cuando se trate del delito de reclutamiento ilícito de menores de dieciocho (18) años para su utilización directa o indirecta en hostilidades o acciones armadas en el marco del conflicto armado, así como de delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales, del incesto o del homicidio agravado del artículo 103A del Código Penal, cometidos contra niños, niñas y adolescentes, la acción penal será imprescriptible.

En las conductas punibles que tengan señalada pena no privativa de la libertad, la acción penal prescribirá en cinco (5) años.

Para este efecto se tendrán en cuenta las causales sustanciales modificadoras de la punibilidad.

Al servidor público que en ejercicio de las funciones de su cargo o con ocasión de ellas realice una conducta punible o participe en ella, el término de prescripción se aumentará en la mitad. Lo anterior se aplicará también en relación con los particulares que ejerzan funciones públicas en forma permanente o transitoria y de quienes obren como agentes retenedores o recaudadores. También se aumentará el término de prescripción, en la mitad, cuando la conducta punible se hubiere iniciado o consumado en el exterior.

En todo caso, cuando se aumente el término de prescripción, no se excederá el límite máximo fijado.

En los delitos previstos en los Artículos 402 (Omisión del agente retenedor o recaudador) 434A (Omisión de activos o inclusión de pasivos, inexistentes) y 434B (Defraudación o evasión tributaria) de la Ley 599 de 2000 el término de prescripción de la acción penal se suspende por la suscripción de acuerdo de pago con la administración tributaria sobre las obligaciones objeto de

investigación penal durante el tiempo en que sea concedido el acuerdo de pago, sin que se supere un término de cinco (5) años, contado desde el momento de suscripción del acuerdo, y hasta la declaratoria de cumplimiento o incumplimiento del acuerdo de pago por la autoridad tributaria. Acacido cualquiera de estos eventos, se reanudará el término de prescripción de la acción penal.

Artículo 5. Estrategias Preventivas para la Protección de Menores Vulnerables. El Estado, a través del Ministerio de Educación, implementará y reforzará los programas educativos en áreas vulnerables con el fin de prevenir el reclutamiento y la utilización de menores en actos ilícitos. Estos programas incluirán educación sobre Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario, habilidades para la vida, ciudadanía activa, resolución pacífica de conflictos y prevención de violencias en el marco de la Catedral de Paz.

El currículo escolar en zonas afectadas por el conflicto armado incluirá obligatoriamente la enseñanza de Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario, resolución pacífica de conflictos, prevención de violencias, con especial énfasis en la prevención del reclutamiento forzado de menores, a través de la enseñanza de los principales riesgos, alertas, rutas y los programas atención del Estado para el restablecimiento de derechos a niños, niñas y adolescentes víctimas de reclutamiento ilícito.

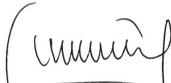
Artículo 6. Adopción de un Sistema nacional de estadísticas sobre el reclutamiento y el uso de menores de edad en comisión de delitos. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente Ley, el Departamento Nacional de Estadísticas (DANE) en coordinación con el Ministerio del Interior, la Fiscalía, la Defensoría del Pueblo y la Alta Consejería para los Derechos Humanos; adoptarán un Sistema Nacional de Estadísticas sobre el reclutamiento y el uso de menores de edad en comisión de delitos, con el fin de realizar monitoreo, análisis, consolidación y seguimiento cualitativo y cuantitativo a estos delitos; y evaluar la efectividad de las acciones, programas y estrategias implementadas en relación con la prevención y sanción de estos delitos, para mejorar la toma de decisión es a través de la gestión del conocimiento e información.

Artículo 7. Observatorio Nacional de Reclutamiento y Uso de Menores. El Ministerio del Interior estará encargado de monitorear continuamente el fenómeno del reclutamiento de menores en el país y evaluar la efectividad de las políticas públicas implementadas en relación con la prevención y sanción de este delito. Este presentará informes semestrales al Congreso de la República y a las entidades del Ejecutivo responsables de su implementación.

Se conformará una comisión permanente interinstitucional integrada por el Ministerio de Interior, Ministerio de Defensa, el Ministerio de Educación, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y otras entidades relacionadas, con el fin de coordinar acciones preventivas, sancionatorias y de reintegración de menores afectados por el reclutamiento forzado o utilizados en actos ilícitos.

Artículo 8. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



DAVID LUNA SÁNCHEZ
Senador de la República

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 64 DE 2024 SENADO

por medio del cual se modifica el artículo 88 de la Ley 1801 de 2016 (acceso a baños públicos personas en situación de discapacidad).

<p>PROYECTO DE LEY N° 064 DE 2024 SENADO “POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 88 DE LA LEY 1801 DE 2016 (ACCESO A BAÑOS PÚBLICOS PERSONAS EN SITUACIÓN DE DISCAPACIDAD)”.</p> <p>Bogotá D.C, octubre de 2024</p> <p>Honorable Senador Ariel Fernando Ávila Martínez Presidente Comisión Primera Constitucional Senado de la República</p> <p>Asunto: Informe de Ponencia Positiva para Primer Debate al Proyecto de Ley N° 064 de 2024 Senado “Por medio del cual se modifica el artículo 88 de la Ley 1801 de 2016 (acceso a baños públicos personas en situación de discapacidad)”.</p> <p>Respetado Señor Presidente:</p> <p>De conformidad con lo dispuesto por la Ley 5ª de 1992 y dando cumplimiento a la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República, como ponente de esta iniciativa legislativa, me permito rendir Informe de Ponencia Positiva para primer debate al Proyecto de Ley N° 064 de 2024 Senado “Por medio del cual se modifica el artículo 88 de la Ley 1801 de 2016 (acceso a baños públicos personas en situación de discapacidad)”.</p>  <p>JONATHAN PULIDO HERNÁNDEZ Senador de la República</p> <p>I. Trámite y antecedentes de la Iniciativa.</p>	<p>El Proyecto de Ley N° 064 de 2024 Senado “Por medio del cual se modifica el artículo 88 de la Ley 1801 de 2016 (acceso a baños públicos personas en situación de discapacidad)” fue radicado el día 31 de julio de 2024 por el suscrito senador Jonathan Ferney Pulido Hernández, y fue publicado posteriormente en la Gaceta del Congreso 1318 de 2024.</p> <p>La correspondiente designación como ponente fue realizada al suscrito Senador, por la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado el diecinueve (19) de septiembre de 2024, mediante Acta MD-06.</p> <p>A la fecha, no existen antecedentes de iniciativas o trámites legislativos que tengan la finalidad de incluir dentro de la medida positiva contemplada en el artículo 88 de la Ley 1801 de 2016, a las personas en situación de discapacidad o con movilidad reducida, en lo que respecta al uso de baños en los establecimientos de comercio abiertos al público, aun si aquellos no son clientes de éstos.</p> <p>II. Objeto y contenido del Proyecto de Ley.</p> <p>El presente proyecto de Ley tiene por objeto modificar el artículo 88 de la Ley 1801 de 2016, en el sentido de incluir dentro de la protección estipulada en el texto normativo, a las personas en situación de discapacidad o con movilidad reducida, para garantizar con ello el acceso a los servicios de baño en establecimientos abiertos al público, sin consideración si las personas son o no clientes de estos.</p> <p>La presente iniciativa, obedece al estudio de exequibilidad realizado por la Corte Constitucional en la sentencia C-329 de 2019, a partir de la cual, se dispuso la existencia de una omisión legislativa relativa por parte del Congreso de la República, y por ello, con la presente iniciativa legislativa se pretende subsanar, en el marco de la potestad y el deber legislativo propio de esta rama del poder público, tal omisión.</p> <p>En consideración a lo expuesto, el presente proyecto de Ley resulta por ser un tema de importancia, debido a la necesidad de que el Estado adopte a través de la modificación del artículo 88 de la Ley 1801 de 2016, acciones afirmativas desde el enfoque de la garantía de derechos en lo que al acceso a los servicios de baño en establecimientos abiertos al público concierne.</p> <p>El presente Proyecto de Ley consta de tres (3) artículos, así:</p> <p>Artículo 1. Contempla el objeto de la iniciativa. Artículo 2. Establece la modificación al artículo 88 de la Ley 1801 de 2016, con el fin de adicionar al cuerpo normativo a las personas en situación de discapacidad o con movilidad reducida, como beneficiarias de la garantía de acceso al servicio de baño dentro de los establecimientos de comercio abiertos al público. Artículo 3. Contempla la vigencia y derogatorias.</p> <p>III. Consideraciones.</p> <p>I. Aspectos generales.</p>
--	--

<p>1.1. Sujetos de especial protección, desarrollo legal y jurisprudencial.</p> <p>Los grupos o poblaciones más vulnerables requieren de un enfoque diferencial al momento de adoptarse decisiones, en la medida que, con ello se materializa la igualdad y se evitan los escenarios de discriminación, sin que se pretenda estigmatizar o afectar a las personas, por cuanto son verdaderos sujetos de derecho frente al ordenamiento jurídico.</p> <p>En el marco de los principios y valores que soportan los postulados del Estado social de derecho, a partir de la Constitución de 1991 se estipuló la cláusula general de igualdad contenida en el artículo 13, a cuyo propósito le dispuso al Estado el deber de proteger especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta.</p> <p>El Estado colombiano a través de la Ley 74 de 1968, se permitió ratificar el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, a través del cual se comprometió a garantizar el ejercicio de los derechos sin discriminación alguna, con ocasión a motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, a la par de adoptar medidas para su protección. Adicionalmente, a través del artículo 1 de la Convención Americana de Derechos Humanos debidamente ratificada por Colombia en el año 1973, el Estado se comprometió a garantizar los derechos y libertades reconocidos en aquella.</p> <p>Con base en la normativa constitucional anterior y, en línea con los postulados jurisprudenciales, la Corte Constitucional ha establecido que la protección reforzada de los sujetos de especial protección constitucional, tiene como fundamento el reconocimiento que el Constituyente de 1991 hizo de la desigualdad formal y real a la que se han visto sometidos históricamente, en cuyo caso, debido a su situación de debilidad manifiesta e indefensión, en el marco del Estado social de derecho, nace la necesidad de adoptar acciones y medidas afirmativas que habiliten la corrección de los efectos nocivos de la desigualdad (Corte Constitucional, Sentencia T-282 de 2008).</p> <p>Por lo anterior, es claro que los niños, las mujeres en estado de embarazo, los adultos de la tercera edad y las personas en condición de discapacidad, son creadores de un trato diferencial a cargo del Estado, quienes por sus condiciones de debilidad manifiesta, ameritan un trato especial en cuestiones del uso de los servicios de baños en establecimientos de comercio abiertos al público, en el marco de lo dispuesto en el artículo 88 de la Ley 1801 de 2016.</p> <p>La Corte Constitucional en Sentencia C-329 de 2019, al estudiar la constitucionalidad del artículo en comento, estableció la existencia del deber a cargo del Estado, impuesto desde la Constitución de 1991, con relación a la promoción y especial protección de los derechos de las personas en situación de discapacidad, traducido en el deber de hacer a cargo del legislador, consistente en incluir a esta población, en los supuestos de hecho de las normas que reconocen o conceden derechos, beneficios, ventajas u oportunidades a favor de personas que en atención a sus condiciones físicas o a las barreras que experimentan, se impide su debida participación en la sociedad o el ejercicio de sus derechos en condiciones de igualdad.</p> <p>Por consiguiente, la constitucionalidad de la norma contenida en el artículo 88 de la Ley 1801 de 2016, conforme lo dispuesto por la Alta Corte, debe entenderse que incluye a las personas en condición de</p>	<p>discapacidad, que por una omisión legislativa relativa, quedaron desprovistos de la medida afirmativa de la misma.</p> <p>1.2. Protección especial a personas en situación de discapacidad.</p> <p>La Constitución Política de Colombia en su artículo 47 dispone el deber del Estado de adelantar una política de previsión, rehabilitación e integración social para las personas en condición de discapacidad, quienes deben recibir la atención especializada requerida. Es claro que para el Constituyente de 1991, al Estado le corresponde adelantar las actuaciones positivas para eliminar cualquier silenciosa y sutil marginación de las personas en condición de discapacidad, contraria al principio de dignidad humana, base del Estado social de derecho (Corte Constitucional, Sentencia C-804 de 2009).</p> <p>Con sustento en el principio y derecho fundamental a la igualdad, establecido en el artículo 13 Superior, se erige un entramado de acciones que habilitan la realización de verdaderas condiciones de igualdad material, en perspectiva de protección de los grupos que tradicionalmente han estado vulnerados o marginados, como es el caso de las personas en condición de discapacidad, en tanto, apareja un trato de no discriminación y, un mandato de acción para superar las condiciones de desigualdad.</p> <p>Comprendiendo la figura del bloque de constitucionalidad, integrado por mandato de la Carta Política, en materia de discapacidad existen varios documentos de relevancia para la protección efectiva de sus derechos y garantías, entre ellos, la Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad, aprobada por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos en 1999 y, ratificada por Colombia a través de la Ley 762 de 2002, a cuyo propósito corresponde contribuir a la eliminación de la discriminación y, a propiciar la integración social de las personas en condición de discapacidad.</p> <p>Entre otros instrumentos internacionales sobre derechos de este grupo poblacional, la Corte Constitucional enlistó en la Sentencia C-458 de 2015 los siguientes: Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad; Convención sobre los derechos del niño; Declaración de los derechos humanos; Declaración de los derechos del retrasado mental; Declaración de los derechos de las personas con limitación; Resolución 48/96 del 20 de diciembre de 1993 de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre “Normas uniformes sobre igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad”; entre otros.</p> <p>A través de las acciones afirmativas, el Estado encamina su actuar para dirigir los esfuerzos para eliminar o reducir las desigualdades de diversa índole que afecta la garantía de los derechos de las personas en condición de discapacidad, o bien, para propiciar una mayor representación y participación social; conforme lo señalado por la Corte Constitucional en Sentencia C-221 de 2011.</p> <p>Por tanto, la inclusión de las personas en condición de discapacidad dentro del grupo de sujetos de especial protección contenido en el artículo 88 de la Ley 1801 de 2016, en el marco del estudio de constitucionalidad realizado por la Corte Constitucional, implica la medida afirmativa generada por el Estado respecto del beneficio contemplado, de permitir que dichas personas puedan acceder al servicio de baño en todos los establecimientos de comercio abiertos al público, cuando así lo requieran sin cumplir con el deber de ser clientes.</p>
<p>1.3. Normativa sobre adecuación de espacios para personas en situación de discapacidad.</p> <p>A partir de la Ley 361 de 1997, a través de la cual se establecieron mecanismos de integración social para las personas en situación de discapacidad, el Estado colombiano, en línea con la aprobación realizada mediante la Ley 1346 de 2009 de la Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006, dispuso una serie de medidas en perspectiva de promoción y protección de los derechos fundamentales y prestacionales de las personas en situación de discapacidad.</p> <p>En lo que respecta a la accesibilidad, conforme el artículo 9 de la Convención en comento, los Estados deben adoptar medidas pertinentes para asegurar el acceso de las personas en situación de discapacidad al entorno físico, al transporte, a la información y comunicaciones, entre ello, a las instalaciones abiertas al público o de uso público.</p> <p>En específico, frente al objetivo de la presente iniciativa legislativa, le corresponde a los Estados parte de la Convención, conforme el literal b del numeral 2 del artículo en comento, asegurar que las entidades privadas que proporcionan instalaciones y servicios abiertos al público o de uso público, tengan en cuenta todos los aspectos para la accesibilidad para las personas en situación de discapacidad.</p> <p>De allí que en Colombia, desde 1997 con la expedición de la Ley 361, dispuso la eliminación de las barreras arquitectónicas como una medida para garantizar el acceso a los espacios por parte de la población en situación de discapacidad, consagrando en su artículo 47, que la construcción, ampliación y reformas de los edificios abiertos al público, se realizará de tal manera que les sean accesibles. Asimismo, se estipuló que la adaptación de las instalaciones existentes deberían adaptarse de manera progresiva, conforme las disposiciones legales vigentes.</p> <p>Respecto a las edificaciones e instalaciones abiertas al público que sean de propiedad particular, el artículo 52 de la Ley 361 de 1997 dispuso la aplicación obligatoria de los preceptos dispuestos en la misma, para garantizar la accesibilidad a los espacios para las personas en situación de discapacidad.</p> <p>Por su parte, posterior a la aprobación de la Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad, se expidió la Ley Estatutario 1618 de 2013, por medio de la cual se establecieron disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas en situación de discapacidad, en donde de manera concreta, en el artículo 14 se estipuló el acceso y accesibilidad como una manifestación directa de la igualdad material de esta población, respecto del espacio público, los bienes públicos, los lugares abiertos al público y los servicios públicos, tanto en zonas urbanas como rurales.</p> <p>En conclusión, en el ordenamiento jurídico colombiano, existen elementos de normativas orientados a promover la accesibilidad de las personas en situación de discapacidad, en los espacios físicos de uso público o en aquellos que incluso siendo privados se encuentran abiertos al público. Por lo cual, con la presente iniciativa de modificación al artículo 88 de la Ley 1801 de 2016, no se prevé obligación alguna para los establecimientos de comercio, de realizar adecuaciones en las instalaciones físicas para las personas en situación de discapacidad o con movilidad reducida.</p>	<p>1.4. De la omisión legislativa.</p> <p>La doctrina constitucional ha definido dos tipos de omisiones legislativas; absoluta, al tratarse de ausencia total de normatividad por parte del Congreso y; relativa, cuando tal órgano lleva a cabo una regulación sobre una determinada materia en forma imperfecta e incompleta. El control de constitucionalidad que realiza la Corte, se predica respecto de las omisiones legislativas relativas, en tanto, existe objeto de control susceptible de ser comparado con el texto constitucional, toda vez que, aunque existe norma, la misma termina por resultar insuficiente por desconocer situaciones que debieron ser reguladas (Corte Constitucional, Sentencia C-329 de 2019).</p> <p>Así entonces, la omisión legislativa relativa podría conllevar a la afectación directa del principio de igualdad, por cuanto el contenido normativo, no abarca injustificadamente a todos los destinatarios que deberían estar incluidos en la regulación respectiva; o bien, podría desencadenar en la vulneración de otros principios o mandatos constitucionales (Corte Constitucional, Sentencia C-083 de 2018).</p> <p>Al acreditarse la omisión legislativa en el caso concreto evaluado por la Corte Constitucional en Sentencia C-329 de 2019, en lo que corresponde al estudio del artículo 88 de la Ley 1801 de 2016, se constató la existencia del deber del Estado de asegurar la especial protección de los derechos de las personas en situación de discapacidad, traducida en el deber omitido por parte del legislador en concreto, de incluir a este grupo poblacional dentro del conjunto de personas que requieren de aquel trato diferencial para el aseguramiento y satisfacción de sus derechos, que sin ninguna razón suficiente, quedaron excluidos de tal precepto legal.</p> <p>1.5. La jurisprudencia constitucional no reemplaza la potestad y el deber legislativo del Congreso de la República.</p> <p>De conformidad con el artículo 113 de la Constitución Política de Colombia, son ramas del poder público, la legislativa, ejecutiva y judicial, y a pesar de que se predica una separación de poderes entre las mismas y cuentan con diferentes funciones, existe un mandato constitucional de colaboración armónica para que cada una de ellas materialice sus fines.</p> <p>En este contexto, puede establecerse lo que la doctrina ha denominado un “modelo de cooperación” entre el legislador y la justicia constitucional para el restablecimiento de la igualdad, a la luz de las normas constitucionales. Bajo este entendido, la Corte Constitucional determina visos de inconstitucionalidad en algunas normas demandadas, y pone de presente esta situación al Congreso para que éste, en ejercicio de su facultad legislativa, expida o reforme la ley que restablezca la constitucionalidad del orden jurídico. Lo anterior, en consideración al ámbito funcional del legislador¹.</p>

¹ Markus González Beilfuss. “Delimitación de competencias entre el Tribunal Constitucional y el legislador ordinario en el restablecimiento de la igualdad en la ley”, Revista Española de Derecho Constitucional, n.º 42, Madrid, 1984, p. 125.

No obstante lo anterior, en la mayoría de casos la Corte Constitucional declara la exequibilidad o inexecuibilidad de los preceptos legales, o profiere sentencias interpretativas o integradoras que condicionan la exequibilidad de la disposición estudiada a determinada interpretación que el Alto Tribunal Constitucional encuentra conforme a la Carta Política.

Ahora bien, desde un punto de vista funcional, y atendiendo a pilares del ordenamiento jurídico colombiano como la libre configuración legislativa y al principio democrático (Art. 3 C.P.), la labor constitucional de la Corte no reemplaza la potestad del Congreso como órgano competente para crear, interpretar, reformar y derogar leyes; funciones que se encuentran consagradas precisamente en la Constitución Política, a través del artículo 150.

En conclusión, la necesidad de protección y garantía del ámbito funcional del Congreso, responde a su naturaleza, ya que como órgano elegido democráticamente por el pueblo es el representante de su voluntad y por lo tanto, su finalidad es desarrollar los preceptos constitucionales y materializarlos en las leyes.

1.6. Acceso a servicios sanitarios en establecimientos de comercio abiertos al público por parte de sujetos de especial protección constitucional.

El acceso al servicio de baño en los establecimientos de comercio abiertos al público, por parte de los niños, mujeres en evidente estado de embarazo, adultos mayores y personas en condición de discapacidad, aun sin ser clientes de tales establecimientos, en línea con lo dispuesto en párrafos anteriores, garantiza las acciones positivas del Estado, que demandan la disposición de medidas para su cumplimiento que, contrario a lo dispuesto por Abramovich y Courtis, no corresponden a los derechos que demandan obligaciones negativas o de abstención².

En este contexto, el acceso a servicios sanitarios en los establecimientos de comercio abiertos al público se convierte en un tema de gran relevancia. La falta de acceso adecuado a los baños puede implicar una grave afectación a la dignidad y a la salud de las personas en situación de discapacidad, especialmente en un entorno en el que la movilidad en la ciudad y la participación en la vida cotidiana deben ser promovidas e incentivadas para todos los ciudadanos. Por ello, se hace necesario adoptar medidas legislativas que garanticen este derecho fundamental, asegurando que los establecimientos de comercio abiertos al público permitan el uso de sus baños a estas personas, independientemente de si son o no clientes de los mismos. La Ley 1801 de 2016, Código Nacional de Policía y Convivencia, regula en su artículo 88 el uso de los baños en establecimientos de comercio. Sin embargo, esta disposición no contempla de forma expresa el derecho de las personas en situación de discapacidad o con movilidad reducida a utilizar dichos servicios sanitarios, lo cual resulta contrario a los principios de inclusión y accesibilidad que rigen el ordenamiento jurídico colombiano.

Es importante destacar que, en este sentido, el proyecto de ley propuesto no implica una carga financiera para los comerciantes ni para el Estado, pues no exige la adecuación o remodelación de los baños de los establecimientos de comercio. Esta adecuación ya está prevista en la legislación vigente, en particular en la Ley 361 de 1997, que establece la obligación de crear entornos accesibles para las personas con

² Abramovich, V. y Courtis, C. (2002). Los derechos sociales como derechos exigibles. Trotta.

Sobre el contenido y alcance de la previsión del impacto fiscal en los proyectos de ley la Honorable Corte Constitucional ha precisado: “Las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819/03 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.

(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.

(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 ha 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. Así, si el Ejecutivo considera que las cámaras han efectuado un análisis de impacto fiscal erróneo, corresponde al citado Ministerio el deber de concurrir al procedimiento legislativo, en aras de ilustrar al Congreso sobre las consecuencias económicas del proyecto.

En el caso que nos ocupa, es importante resaltar que esta iniciativa no obliga a los establecimientos de comercio a realizar ninguna adecuación en sus baños, ni tampoco impone nuevos gastos al Estado en los establecimientos públicos. La razón es que ya existe una normativa vigente que regula este aspecto. En concreto, la Ley 361 de 1997 y la Ley Estatutaria 1618 de 2013 ya establecen la obligación de que tanto los espacios públicos como los lugares abiertos al público deben ser accesibles para las personas con discapacidad. Por tanto, este proyecto no supone nuevas obligaciones financieras ni para los particulares ni para las entidades públicas.

En línea con ello, resulta prudente resaltar que, de conformidad con el artículo 14 de la Ley Estatutaria 1618 de 2013:

“(…) 1. Corresponde a las entidades públicas y privadas encargadas de la prestación de los servicios públicos, de cualquier naturaleza, tipo y nivel, desarrollar sus funciones, competencias, objetos sociales, y en general, todas las actividades, siguiendo los postulados del diseño universal, de manera que no se excluya o limite el acceso en condiciones de igualdad, en todo o en parte, a ninguna persona en razón de su discapacidad. Para ello, dichas entidades deberán diseñar,

discapacidad. Además, la Ley Estatutaria 1618 de 2013 establece que las entidades públicas y privadas que ofrecen servicios al público deben garantizar condiciones de accesibilidad a las personas con discapacidad. Por lo tanto, este proyecto se enmarca en el fortalecimiento y cumplimiento de los principios de igualdad, dignidad y no discriminación que ya hacen parte del sistema legal colombiano.

De esta manera, el objetivo principal del presente proyecto de ley es garantizar que las personas en situación de discapacidad o con movilidad reducida puedan acceder a los servicios de baño en los establecimientos comerciales abiertos al público. Esto se justifica en la necesidad de eliminar las barreras que limitan su participación en la vida pública y social, en concordancia con los compromisos internacionales adquiridos por Colombia en materia de derechos humanos, tales como los ya expuesto en líneas precedentes. La inclusión de este derecho en el artículo 88 de la Ley 1801 de 2016 busca, en esencia, el reconocimiento y la materialización de las garantías fundamentales que le asisten a este grupo poblacional, contribuyendo a una sociedad más equitativa y respetuosa de la diversidad.

En conclusión, este proyecto de ley representa un paso fundamental hacia la construcción de un país más justo e inclusivo, al asegurar que las personas en situación de discapacidad puedan acceder a servicios básicos como el uso de baños en espacios abiertos al público. Esta medida no solo está alineada con los mandatos constitucionales y legales, sino que además refuerza el deber de solidaridad y respeto por la dignidad humana que debe caracterizar a una sociedad democrática.

Así las cosas, en el marco de las prerrogativas que el Estado dispone en procura de la protección especial de la población que requiere de acciones afirmativas, a través del presente proyecto de ley se pretende subsanar, además, la omisión legislativa relativa atinente a la inclusión de las personas en situación de discapacidad dentro del margen dispositivo del artículo 88 de la Ley 1801 de 2016.

2. Justificación.

El presente proyecto de Ley resulta ser necesario, pertinente y actual, en consideración a la garantía frente al acceso a los servicios básicos para las personas en situación de discapacidad o con movilidad reducida, en la medida que, se permite eliminar barreras existentes en los establecimientos de comercio abiertos al público respecto al uso de los servicios sanitarios, que a la par de los demás sujetos contemplados originariamente en el artículo, permite encaminar las acciones del Estado hacia un trato digno y equitativo.

La normativa existente en el ordenamiento jurídico colombiano, en armonía con las disposiciones y convenios internacionales sobre la promoción y defensa de los derechos de las personas en situación de discapacidad, habilita el escenario presentado a partir de esta iniciativa legislativa, por cuanto, además de observar lo dispuesto por la Corte Constitucional en la sentencia C-329 de 2019, se acata la cláusula general de igualdad contenida en el artículo 13 de la Constitución Política.

En consecuencia, el proyecto de ley establece una medida afirmativa que pretende subsanar la omisión legislativa relativa referente a la inclusión de las personas en situación de discapacidad dentro del margen dispositivo del artículo 88 de la Ley 1801 de 2016.

3. Impacto fiscal.

implementar y financiar todos los ajustes razonables que sean necesarios para cumplir con los fines del artículo 9o de la Ley 1346 de 2009.

(...)

3. Las entidades municipales y distritales, con el apoyo del gobierno departamental y nacional, y respetando la autonomía de cada región, deberán diseñar, en un término no mayor a 1 año, un plan de adecuación de vías y espacios públicos, así como de accesibilidad al espacio público y a los bienes públicos de su circunscripción. En dicho plan deberán fijarse los ajustes razonables necesarios para avanzar progresivamente en la inclusión de las personas con discapacidad, establecer un presupuesto y un cronograma que, en no más de 10 años, permita avanzar en niveles de accesibilidad del 80% como mínimo. Dicho plan deberá fijar los criterios de diseño universal que deberán ser acatados en todas las obras públicas y privadas de la entidad pública a partir de su adopción. (...)”

En consecuencia, la implementación de este proyecto de ley se limita a reforzar el cumplimiento de las normas preexistentes sobre accesibilidad y no conlleva gastos adicionales para el Estado.

IV. Conflicto de intereses.

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

“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.

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.

b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.

c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.

d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.

e) Literal inexequible.

f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos.

PARÁGRAFO 1. Entiéndase por conflicto de interés moral aquel que presentan los congresistas cuando por razones de conciencia se quieran apartar de la discusión y votación del proyecto.

PARÁGRAFO 2. Cuando se trate de funciones judiciales, disciplinarias o fiscales de los congresistas, sobre conflicto de interés se aplicará la norma especial que rige ese tipo de investigación.

PARÁGRAFO 3. Igualmente se aplicará el régimen de conflicto de intereses para todos y cada uno de los actores que presenten, discutan o participen de cualquier iniciativa legislativa, conforme al artículo 140 de la Ley 5 de 1992."

Por otra parte, el artículo 291 de la ley en comento establece que:

"ARTÍCULO 291. DECLARACIÓN DE IMPEDIMENTO. <Artículo modificado por el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> 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 al 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.

En el evento en que un congresista no haya comunicado de manera oportuna a las Cámaras legislativas el posible impedimento en el que pueda estar inmerso, podrá ser recusado/a ante aquellas, solo si se configuran las circunstancias descritas en el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992. De ello se dará traslado a la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista de la respectiva Corporación para que emita una decisión. Así lo establece el artículo 294 de la Ley 5ª, a saber:

"ARTÍCULO 294. RECUSACIÓN. <Artículo modificado por el artículo 5 de la Ley 2003 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> Quien tenga conocimiento de una causal de impedimento de algún Congresista, que no se haya comunicado oportunamente a las Cámaras Legislativas, podrá recusarlo ante ellas, procediendo únicamente si se configura los eventos establecidos en el artículo 286 de la presente ley. En este evento se dará traslado inmediato del informe a la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista de la respectiva Corporación, la cual dispondrá de tres (3) días hábiles para dar a conocer su conclusión, mediante resolución motivada.

Es preciso afirmar que no se configuran los beneficios particular, actual y directo de los que trata el artículo 286 de la ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la ley 2003, según los cuales se debe confirmar que i) la decisión pueda afectar de manera positiva mediante la asignación de un beneficio económico, privilegio, ganancia económica, ii) de manera directa al congresista de la república, su cónyuge o compañera/o permanente o sus parientes hasta segundo grado de consanguinidad y afinidad o primero civil, iii) de manera actual y concreta al momento de la discusión y votación del proyecto, es decir, que no se trate de una ganancia futura o hipotética.

Así las cosas, en el evento en que un congresista considere que se encuentra inmerso en un conflicto de intereses, respecto del presente proyecto de ley, tendrá que analizarse si el o los artículos sobre los cuales presuntamente existiría el conflicto de intereses, le benefician o le afectan de una manera desproporcionada en relación con la demás población.

No obstante, si por algún evento algún congresista considera que en su situación existen elementos diferenciadores que configuren un impedimento para continuar con el trámite legislativo, dicha persona ha de dar a conocer sus circunstancias particulares de manera que el honorable Congreso determine si en efecto existen o no criterios para apartarle de la discusión y votación de uno o más artículos del proyecto en mención.

V. Proposición con que termina el Informe de Ponencia al Proyecto de Ley No. 064 de 2024 SENADO "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 88 DE LA LEY 1801 DE 2016 (ACCESO A BAÑOS PÚBLICOS PERSONAS EN SITUACIÓN DE DISCAPACIDAD)".

En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, y en cumplimiento de la Constitución Política y de la Ley 5 de 1992, presento ponencia favorable y propongo a los miembros de la Comisión Primera del Senado de la República, **DAR PRIMER DEBATE** al Proyecto de Ley No. 064 de 2024 SENADO "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 88 DE LA LEY 1801 DE 2016 (ACCESO

A BAÑOS PÚBLICOS PERSONAS EN SITUACIÓN DE DISCAPACIDAD)", conforme al texto del proyecto original propuesto en la Gaceta del Congreso 1318 de 2024, para que haga su tránsito legislativo y se convierta en Ley de la República.

JONATHAN PULIDO HERNÁNDEZ
Senador de la República



**INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 68 DE 2024 SENADO**

por medio de la cual se modifica el párrafo 2º del artículo 30 de la Ley 23 de 1982, sobre derechos morales de autor.

<p>Bogotá D.C, octubre de 2024</p> <p>Honorable Senador</p> <p>ARIEL AVILA MARTINEZ Presidente Comisión Primera Constitucional Senado de la República</p> <p>Asunto: Informe de Ponencia Positiva para Primer Debate al Proyecto de Ley N° 068 DE 2024 SENADO "Por medio de la cual se modifica el párrafo 2 del artículo 30 de la Ley 23 de 1982, sobre derechos morales de autor".</p> <p>Respetado Señor Presidente:</p> <p>De conformidad con lo dispuesto por la Ley 5ª de 1992 y dando cumplimiento a la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República, como ponente de esta iniciativa legislativa, me permito rendir Informe de Ponencia Positiva para primer debate sin modificaciones al Proyecto de Ley N° 068 DE 2024 SENADO "Por medio de la cual se modifica el párrafo 2 del artículo 30 de la Ley 23 de 1982, sobre derechos morales de autor".</p>  <p>JONATHAN PULIDO HERNÁNDEZ Senador de la República</p>	<p>I. Trámite y Antecedentes de la Iniciativa</p> <p>El Proyecto de N° 068 de 2024 Senado "Por medio de la cual se modifica el párrafo 2 del artículo 30 de la Ley 23 de 1982, sobre derechos morales de autor" fue radicado el día 31 de julio de 2024, el cual fue publicado en la Gaceta 1319 de 2024.</p> <p>La correspondiente designación como ponente fue realizada al suscrito Senador, por la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado el veinte (19) de septiembre de 2024 mediante Acta MD-06 de 2024.</p> <p>A la fecha, no existen antecedentes de iniciativas o trámites legislativos que tengan la finalidad de modificar el párrafo 2 del artículo 30 de la Ley 23 de 1982, en el sentido de incluir expresamente dentro de la disposición señalada a los parientes civiles o por afinidad, con el fin de subsanar una omisión legislativa relativa de vieja data.</p> <p>II. Objeto y Contenido del Proyecto,</p> <p>La presente iniciativa legislativa tiene por objeto incluir, de manera expresa, el concepto de filiación civil dentro del párrafo 2 del artículo 30 de la Ley 23 de 1982, que actualmente regula los derechos morales de autor, para incluir explícitamente a los herederos civiles (adoptados o por afinidad) junto con los herederos consanguíneos, de tal manera que se garantice el derecho a la igualdad, desde la literalidad de la norma, a sujetos que constitucional y jurídicamente deben ser acreedores de los mismos derechos y obligaciones. Esta modificación, a su vez, corrige una omisión legislativa presente en el articulado ya señalado, y le brinda consonancia constitucional a este compendio normativo, en lo que respecta a la heredabilidad de los derechos morales de autor.</p> <p>La importancia de esta modificación, radica en la necesidad de proscribir cualquier trato discriminatorio que se pueda inferir de la normativa bajo estudio, ya que a pesar de que existen diferentes formas de vinculación familiar (civil y consanguínea), el ordenamiento jurídico protege a ambas y les otorga los mismos derechos y obligaciones.</p>
<p>El presente Proyecto de Ley consta de tres (3) artículos, así:</p> <p>Artículo 1 - Objeto: El propósito de esta ley es corregir una omisión en la Ley 23 de 1982 sobre derechos morales de autor. Actualmente, esta ley da un trato desigual entre los familiares con filiación civil (como hijos adoptivos o por afinidad) y los familiares consanguíneos en cuanto a los derechos hereditarios sobre las obras de un autor fallecido. Esta nueva ley busca incluir expresamente el parentesco civil, otorgando a los familiares civiles los mismos derechos y obligaciones hereditarias que tienen los familiares consanguíneos en cuanto a los derechos morales de autor.</p> <p>Artículo 2 - Modificación del Párrafo 2 del Artículo 30 de la Ley 23 de 1982: Se modifican los derechos morales de autor para incluir tanto a los herederos consanguíneos como civiles en el ejercicio de los derechos tras la muerte del autor. Estos derechos incluyen:</p> <ul style="list-style-type: none">A. El derecho a que se reconozca la paternidad de la obra y se indique el nombre o seudónimo del autor.B. El derecho a oponerse a cualquier deformación o modificación de la obra que perjudique el honor o la reputación del autor.C. El derecho a conservar la obra inédita o anónima según la disposición testamentaria del autor.D. El derecho a modificar la obra.E. El derecho a retirar la obra de circulación o suspender su uso. <p>El nuevo Párrafo 2 establece que, tras la muerte del autor, su cónyuge, herederos consanguíneos o civiles podrán ejercer estos derechos. Si no hay cónyuge ni herederos, los derechos podrán ser ejercidos por cualquier persona o entidad que sea titular de la obra.</p> <p>Parágrafos adicionales:</p> <ul style="list-style-type: none">Parágrafo 3: En caso de que la obra pase a dominio público sin herederos, el Instituto Colombiano de Cultura se encargará de defender los derechos morales de la obra.Parágrafo 4: Los derechos de modificación o retirada de la obra podrán ejercerse siempre y cuando se indemnice a terceros por cualquier perjuicio que pudiera causar.	<p>Artículo 3 - Vigencia y derogatorias: Esta ley entrará en vigor una vez sea sancionada, promulgada y publicada en el Diario Oficial, y deroga cualquier disposición que le sea contraria.</p> <p>III. Consideraciones</p> <p>1. Aspectos Generales.</p> <p>1. Del concepto de familia en el ordenamiento jurídico colombiano.</p> <p>La Constitución Política de Colombia a través de los artículos 5 y 42 consagra a la familia como la institución y núcleo básico de la sociedad. El artículo 42 de la Carta preceptúa, además, que las relaciones familiares deben estar integradas por el respeto y la igualdad de derechos entre sus integrantes, y que los "hijos habidos en el matrimonio o fuera de él, adoptados o procreados naturalmente o con asistencia científica, tienen iguales derechos y deberes".</p> <p>Bajo este entendido, desde la Constitución de 1991 se reconoce que la familia se constituye por vínculos naturales y jurídicos y se proscriben cualquier discriminación entre sus miembros, en concordancia con el artículo 13 del mismo compendio constitucional, que establece la garantía de libertad e igualdad de oportunidades sin importar el origen familiar.</p> <p>Por otro lado, la jurisprudencia de la Honorable Corte Constitucional es pacífica y consistente en señalar que, del artículo 42 Constitucional, se deriva un concepto amplio de familia, y en ese sentido, la ha definido como una "comunidad de personas emparentadas entre sí por vínculos naturales o jurídicos, que funda su existencia en el amor, el respeto y la solidaridad, y que se caracteriza por la unidad de vida o de destino que liga íntimamente a sus integrantes más próximos". Asimismo, ha sido enfática en el hecho según el cual, cualquier diferencia de trato sustentada en el origen familiar, es abiertamente contraria a la Constitución Política.²</p> <p>¹ Corte Constitucional. Sentencia C-292 de 2019. ² Corte Constitucional. Sentencia C-156 de 2022.</p>

Ahora bien, teniendo en cuenta que la familia está conformada por vínculos naturales y jurídicos, resulta prudente establecer qué se entiende por cada uno de ellos.

1.1 Parentesco por consanguinidad.

El vínculo natural es un parentesco por consanguinidad, cuya definición normativa se encuentra en el artículo 35 del Código Civil, como una *"relación o conexión que existe entre las personas que descienden de un mismo tronco o raíz, o que están unidas por los vínculos de sangre"*³. El artículo 37 del mismo código, dispone que *"los grados de consanguinidad entre dos personas se cuentan por el número de generaciones. Así, el nieto está en segundo grado de consanguinidad con el abuelo, y dos primos hermanos en cuarto grado de consanguinidad entre sí"*⁴.

1.2. Parentesco civil.

El vínculo jurídico de que trata la definición de familia antes señalada, está conformado por el parentesco civil o por afinidad, definido igualmente en el artículo 47 del Código Civil, como el vínculo que *"existe entre una persona que está o ha estado casada y los consanguíneos legítimos de su marido o mujer."* En línea con ello, la misma disposición señala que *"[f]ija línea o grado de afinidad legítima de una persona con un consanguíneo de su marido o mujer, se califica por la línea o grado de consanguinidad legítima de dicho marido o mujer con el dicho consanguíneo. Así un varón está en primer grado de afinidad legítima, en la línea recta, con los hijos habidos por su mujer en anterior matrimonio; en segundo grado de afinidad legítima, en la línea transversal, con los hermanos legítimos de su mujer"*⁵.

Si bien la redacción del artículo puede parecer confusa en un primer momento, lo cierto es que el parentesco civil o por afinidad es la manifestación de la relación familiar que se origina entre personas con vínculos matrimoniales o uniones maritales de hecho, extendiendo sus efectos hasta los parientes consanguíneos de sus respectivas parejas⁶.

³ Artículo 35, Ley 84 de 1873, Código Civil Colombiano.
⁴ Artículo 37, Ley 84 de 1873, Código Civil Colombiano.
⁵ Artículo 47 Ley 84 de 1873, Código Civil Colombiano.
⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-296 de 2019.

La Honorable Corte Constitucional por su parte, ha entendido el parentesco civil como *"el vínculo familiar derivado de la adopción, el cual genera no sólo los derechos y obligaciones propios del parentesco por consanguinidad entre los padres y los hijos, sino que también compromete, por extensión, a los demás miembros de la familia."*⁷

En este orden de ideas, la filiación civil genera los mismos derechos y obligaciones que tienen las demás personas vinculadas por línea consanguínea. En consecuencia, las normas deben propender por reflejar igualdad de trato entre los miembros de la familia compuesta por diferentes vínculos. Así las cosas, los preceptos normativos deben procurar que los efectos que persiguen sus disposiciones irradian de forma idéntica a los dos tipos de parentesco.

2. Necesidad de modificación del párrafo 2 del artículo del artículo 30 de la Ley 23 de 1982, sobre derechos morales de autor.

Dada la importancia de la reforma que se plantea en la presente iniciativa legislativa, resulta prudente establecer en qué consiste la disposición normativa sujeta a modificación y determinar el núcleo esencial de la regulación que ella contiene, ya que de esta forma se podrá evidenciar la necesidad del presente proyecto.

Acorde con ello, la Ley 23 de 1982 regula lo atinente a los derechos de los autores de obras literarias, científicas y artísticas. El artículo 30 de este compendio normativo, establece de manera particular los derechos morales de estos autores, y en ese sentido, preceptúa aspectos como: la cesión de los derechos del autor sobre su obra, quiénes podrán subrogarse en estos derechos a la muerte del autor, la defensa de la autenticidad de las obras, indemnizaciones, etc.

Ahora bien, la modificación que se pretende con esta iniciativa legislativa, se predica respecto del párrafo segundo del referido artículo, que a su tenor literal preceptúa que a *"la muerte del autor corresponde a su cónyuge y herederos consanguíneos el ejercicio de los derechos indicados en los numerales a) y b) del presente artículo. A falta del autor, de su cónyuge o herederos consanguíneos el ejercicio de estos derechos corresponderá a cualquier persona natural o jurídica que acredite su carácter de titular sobre la obra respectiva"*.

⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-075 de 2021.

Con base en lo expuesto, se evidencia una omisión en la disposición que puede llegar a generar un trato discriminatorio entre parientes consanguíneos y civiles, pues como se dijo en acápites precedentes, estos merecen un trato igual a la luz de la Constitución Política de Colombia, que a través del artículo 5, establece expresamente el reconocimiento por parte del Estado de la familia como institución básica de la sociedad, sin discriminación alguna. En la misma línea, el artículo 42 de la misma Carta, consagra a la familia como el *"núcleo fundamental de la sociedad"*, y señala que las *"relaciones familiares se basan en la igualdad de derechos y deberes de la pareja y en el respeto recíproco de todos sus integrantes"* y los *"hijos habidos en el matrimonio o fuera de él, adoptados o procreados naturalmente o con asistencia científica, tienen iguales derechos y deberes"*.

Como se puede observar, en el párrafo 2 del artículo 30 de la Ley 23 de 1982, no se incluye a los herederos de parentesco civil, quienes como se ha dicho, para efectos sucesorales, deben recibir el mismo trato que los herederos consanguíneos. Al respecto, la jurisprudencia de la honorable Corte Constitucional ha establecido que *"las personas con filiación civil tienen los mismos derechos y obligaciones que los familiares por consanguinidad, por lo que las normas deben otorgarles un igual trato"*⁸. Bajo este entendido, si la norma no establece de manera expresa a los herederos civiles, se les da un ejercicio restrictivo respecto de los derechos morales del autor, y se les da un trato discriminatorio, pues se genera una *"desigualdad negativa frente a los herederos consanguíneos"*⁹.

Es por ello que resulta imperativo incluir en tal precepto al parentesco civil o por afinidad, pues no existe una razón válida para su exclusión, y por el contrario, atenta contra el derecho a la igualdad esta omisión.

3. De la omisión legislativa relativa.

La doctrina constitucional ha definido dos tipos de omisiones legislativas; absoluta, al tratarse de ausencia total de normatividad por parte del Congreso y relativa, cuando tal órgano lleva a cabo una regulación sobre una determinada materia en forma

⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-122 de 2023.
⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-122 de 2023.

imperfecta e incompleta. El control de constitucionalidad que realiza la Corte, se predica respecto de las omisiones legislativas relativas, en tanto, existe objeto de control susceptible de ser comparado con el texto constitucional, toda vez que, aunque existe norma, la misma termina por resultar insuficiente por desconocer situaciones que debieron ser reguladas (Corte Constitucional, Sentencia C-329 de 2019).

Así entonces, la omisión legislativa relativa podría conllevar a la afectación directa del principio de igualdad, por cuanto el contenido normativo, no abarca injustificadamente a todos los destinatarios que deberían estar incluidos en la regulación respectiva; o bien, podría desencadenar en la vulneración de otros principios o mandatos constitucionales (Corte Constitucional, Sentencia C-083 de 2018).

En vista de que el legislador no ha establecido hasta la fecha, una mención expresa de los parientes civiles en la norma objeto de modificación, se evidencia una omisión legislativa relativa que debe ser corregida, y de la cual ya se han derivado pronunciamientos por parte de la Honorable Corte Constitucional, habida cuenta de la vulneración de garantías que ha suscitado la mencionada omisión.

4. Exequibilidad condicionada de la Corte Constitucional: Sentencia C-122 de 2023.

En este punto resulta pertinente poner de presente que la Corte Constitucional mediante Sentencia C-122 de 2023 conoció de la demanda de inconstitucionalidad formulada contra el párrafo 2 del artículo 30 de la ley 23 de 1982, sobre derechos morales de autor. En este pronunciamiento, el Alto Tribunal Constitucional destacó lo siguiente:

*"[...] La Corte ha precisado que los derechos y las obligaciones que comporta el parentesco "se extienden en todas las líneas y grados a los consanguíneos, adoptivos o afines del adoptante y del adoptado"*¹⁰. De la prohibición de discriminación deriva que *"ninguna autoridad, incluido el Legislador, puede predicar efectos disímiles para el parentesco consanguíneo y el parentesco civil,*

¹⁰ Sentencias C-156 de 2022 y C-296 de 2019.

<p>ya que por mandato constitucional todos los hijos, sin importar cuál sea el origen de su parentesco, gozan de los mismos derechos y están sometidos a los mismos deberes y obligaciones¹¹. En particular, para efectos de las sucesiones, "a partir de la Ley 29 de 1982, el hijo adoptivo igualó su posición respecto de quienes hacían parte del primer orden hereditario¹², así como que "el parentesco civil genera no sólo los derechos y obligaciones propios del parentesco por consanguinidad entre los padres y los hijos, sino que también compromete, por extensión, a los demás miembros de la familia"¹³.</p> <p>En tales términos, la Corte constata que el parágrafo 2 del artículo 30 de la Ley 23 de 1982 dispone de manera expresa, que en primer orden, el cónyuge y los herederos consanguíneos ejercen los derechos morales del autor fallecido. Por el contrario, dicha norma no prevé que los herederos con parentesco civil puedan ejercer tales derechos. En consecuencia, resulta evidente que los herederos con parentesco civil no están incluidos, al menos de manera expresa, en alguno de los supuestos previstos por el Legislador para el ejercicio de los derechos morales del autor fallecido. Es más, del contexto normativo tampoco es posible concluir que los herederos con parentesco civil pueden ejercer tales derechos, porque no existe otra disposición que desarrolle este asunto en el ordenamiento jurídico interno. Así las cosas, como lo advierten los intervinientes a "la muerte del autor corresponde a los herederos sanguíneos el ejercicio de los derechos indicados en los incisos a) y b) del artículo 30 de la Ley 23 de 1982, negando esta misma posibilidad a los herederos por vínculo civil para ejercer tales derechos en los mismos términos"¹⁴. (...)"</p> <p>Atendiendo a lo expuesto, la Corte Constitucional declaró la exequibilidad condicionada del parágrafo 2 del artículo 30 de la ley 23 de 1982 en el entendido de que a los herederos con parentesco civil también les corresponde ejercer los derechos morales del autor fallecido en las mismas condiciones que a los herederos consanguíneos.</p> <p>¹¹ Id. ¹² Sentencia C-156 de 2022. ¹³ Sentencias C-156 de 2022 y C-075 de 2021. ¹⁴ Intervención de la Dirección Nacional de Derechos de autor, p. 8.</p>	<p>5. La jurisprudencia constitucional no reemplaza la potestad y el deber legislativo del Congreso de la República.</p> <p>De conformidad con el artículo 113 de la Constitución Política de Colombia, son ramas del poder público, la legislativa, ejecutiva y judicial, y a pesar de que se predica una separación de poderes entre las mismas y cuentan con diferentes funciones, existe un mandato constitucional de colaboración armónica para que cada una de ellas materialice sus fines.</p> <p>En este contexto, puede establecerse lo que la doctrina ha denominado un "modelo de cooperación" entre el legislador y la justicia constitucional para el restablecimiento de la igualdad a la luz de las normas constitucionales. Bajo este entendido, la Corte Constitucional determina visos de inconstitucionalidad en algunas normas demandadas y pone de presente esta situación al Congreso para que éste, en ejercicio de su facultad legislativa, expida o reforme la ley que restablezca la constitucionalidad del orden jurídico. Lo anterior, en consideración al ámbito funcional del legislador¹⁵.</p> <p>No obstante lo anterior, en la mayoría de casos la Corte Constitucional declara la exequibilidad o inexecutable de los preceptos legales, o profiere sentencias interpretativas o integradoras que condicionan la exequibilidad de la disposición estudiada a determinada interpretación que el Alto Tribunal Constitucional encuentra conforme a la Carta Política. Ahora bien, desde un punto de vista funcional, y atendiendo a pilares del ordenamiento jurídico colombiano como la libre configuración legislativa y al principio democrático (Art. 3 C.P.), la labor constitucional de la Corte no reemplaza la potestad del Congreso como órgano competente para crear, interpretar, reformar y derogar leyes; funciones que se encuentran consagradas precisamente en la Constitución Política, a través del artículo 150.</p> <p>En conclusión, la necesidad de protección y garantía del ámbito funcional del congreso, responde a su naturaleza, ya que como órgano elegido democráticamente por el pueblo es el representante de su voluntad y por lo tanto, su finalidad es desarrollar los preceptos constitucionales y materializarlos en las leyes.</p> <p>¹⁵ Markus González Beilfuss. "Delimitación de competencias entre el Tribunal Constitucional y el legislador ordinario en el restablecimiento de la igualdad en la ley", Revista Española de Derecho Constitucional, n.º 42, Madrid, 1984, p. 125.</p>
<p>6. Impacto fiscal</p> <p>Sobre el contenido y alcance de la previsión del impacto fiscal en los proyectos de ley la Honorable Corte Constitucional ha precisado: "Las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819/03 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.</p> <p>(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.</p> <p>(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.</p> <p>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 ha 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. Así, si el Ejecutivo considera que las cámaras han efectuado un análisis de impacto fiscal erróneo, corresponde al citado Ministerio el deber de concurrir al procedimiento legislativo, en aras de ilustrar al Congreso sobre las consecuencias económicas del proyecto.</p> <p>V. Causales de Impedimento</p>	<p>Dando alcance a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, " Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992", se hacen las siguientes consideraciones a fin de describir las circunstancias o eventos que podrían generar conflicto de interés en la discusión y votación de la presente iniciativa legislativa, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, a saber:</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.</p> <p>Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.</p> <p>a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.</p> <p>b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.</p> <p>c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.</p> <p>Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:</p> <p>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>b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.</p> <p>c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.</p> <p>d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.</p> <p>e) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.</p> <p>f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos.</p> <p>PARÁGRAFO 1. Entiéndase por conflicto de interés moral aquel que presentan los congresistas cuando por razones de conciencia se quieran apartar de la discusión y votación del proyecto.</p> <p>PARÁGRAFO 2. Cuando se trate de funciones judiciales, disciplinarias o fiscales de los congresistas, sobre conflicto de interés se aplicará la norma especial que rige ese tipo de investigación.</p> <p>PARÁGRAFO 3. Igualmente se aplicará el régimen de conflicto de intereses para todos y cada uno de los actores que presenten, discutan o participen de cualquier iniciativa legislativa, conforme al artículo 140 de la Ley 5 de 1992."</p>	<p>Por lo anterior, el presente proyecto de ley no genera conflictos de interés para su discusión y votación, es un proyecto de carácter general que no crea un beneficio particular, actual y directo. No obstante lo anterior, es menester precisar que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación del presente Proyecto de Ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exige al Congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar inmerso.</p> <p>VI. Proposición con que termina el Informe de Ponencia al Proyecto de Ley No. 068 de 2024 Senado "Por medio de la cual se modifica el parágrafo 2 del artículo 30 de la Ley 23 de 1982, sobre derechos morales de autor"</p> <p>En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, y en cumplimiento de la Constitución Política y de la Ley 5 de 1992, presento ponencia favorable sin modificaciones y propongo a los miembros de la Comisión Primera del Senado de la República, DAR PRIMER DEBATE al texto del proyecto original publicado en la Gaceta 1319 de 2024, del proyecto Ley de 068 de 2024 senado "Por medio de la cual se modifica el parágrafo 2 del artículo 30 de la Ley 23 de 1982, sobre derechos morales de autor", para que haga su tránsito legislativo y se convierta en Ley de la República.</p> <div style="text-align: right; margin-top: 20px;">  JONATHAN PULIDO HERNÁNDEZ Senador de la República </div>
--	---

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTOS JURÍDICOS DE LA ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE HIGIENISTAS OCUPACIONALES (ACHO) AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 163 DE 2023 SENADO

<p>Medellín, 6 de octubre del 2024</p> <p>Señores CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA Comisión VII del Senado Bogotá</p> <p>Asunto: Comentarios de la Asociación Colombiana de Higienistas Ocupacionales (ACHO) al Proyecto de Ley No. 163 de 2023</p> <p>Respetados Senadores:</p> <p>La Asociación Colombiana de Higienistas Ocupacionales (ACHO), constituida legalmente desde 1996 y en cumplimiento de su compromiso con la salud y seguridad de los trabajadores colombianos, se permite expresar su preocupación respecto a algunos aspectos fundamentales del Proyecto de Ley No. 163 de 2023, en relación a la pensión especial a trabajadores expuestos a actividades de alto riesgo (Decreto 2090 de 2003 y Decreto 2655 de 2014) en especial en lo que se refiere a la posible eliminación de los factores de dosis y exposición, es decir, los límites de exposición ocupacional (OEL) y TLV's de la ACGIH (American Conference of Governmental Industrial Hygienists).</p> <p>Los OEL son el resultado de décadas de investigación y han demostrado ser una herramienta eficaz para la prevención y protección de la salud de los trabajadores. Estos límites, basados en la evidencia científica más rigurosa, establecen niveles seguros de exposición a contaminantes y sustancias peligrosas, protegiendo a la mayoría de los trabajadores de efectos adversos para su salud (son los más restrictivos de todos los que existen actualmente). Su eliminación, o la adopción de enfoques que minimicen su relevancia, no solo sería un retroceso en términos de salud ocupacional, sino que iría en contravía de los principios defendidos por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), especialmente en lo que concierne al trabajo decente y seguro.</p> <p>En este contexto, resulta importante subrayar que las enfermedades laborales o el deterioro de la calidad de vida no son exclusivas de la exposición en el ámbito laboral. Si bien la exposición ocupacional es un factor crítico, dichas enfermedades son generalmente de <u>origen multicausal</u>, en donde confluyen factores como la susceptibilidad individual, condiciones de salud preexistentes y, en muchos casos, hábitos y estilo de vida. Por esta razón, los OEL son esenciales para la prevención de la salud de los trabajadores, ya que están diseñados para ofrecer protección a la mayoría de los trabajadores, tomando en cuenta esta variabilidad individual. Colombia</p>	<p>desde 1979 en la Resolución 2400 en el artículo 154, determina los límites permisibles establecidos por la ACGIH, tomando como punto de partida los OEL más restrictivos, demostrando así su intención de proteger y promover la protección de los ciudadanos en condición laboral.</p> <p>Además, los límites de exposición no solo se basan en estudios experimentales rigurosos que evalúan las concentraciones seguras de sustancias químicas o físicas en el ambiente laboral, sino que también son ajustados de manera continua en función de nuevos descubrimientos científicos. Cabe recordar que estos límites están diseñados bajo principios preventivos (nacen desde el reconocimiento clínico y toxicológico de variables como el NOAEL, LOAEL y las relaciones dosis - efecto, a la cual se le adicionan factores protectores, en aras de restringir aún más los datos observados por las diferentes disciplinas), que buscan evitar que los trabajadores alcancen niveles de exposición que puedan resultar en enfermedades graves o crónicas, tales como cáncer, enfermedades respiratorias o trastornos sistémicos.</p> <p>Consideramos que eliminar o modificar de manera injustificada los parámetros de dosis y exposición, sería equivalente a atentar contra la evolución de las disciplinas relacionadas con la seguridad y salud en el trabajo, así como ir en contra de otras áreas de la medicina y la salud pública. Esto podría generar un impacto negativo directo en la salud de los trabajadores colombianos, quienes quedarían expuestos a niveles de riesgo inaceptables.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Para una mayor comprensión de lo descrito, queremos citar mediante un ejemplo la comprensión de la relevancia de la dosis y exposición: El agente químico etanol está bajo clasificación IARC dentro del grupo 1, es decir, que es cancerígeno en humanos, sin embargo, en la monografía (documento soporte de la IARC para la determinación de la clasificación) resalta que solo tiene el potencial de generar lesión mediante la vía de ingreso de ingestión, es así, que en la exposición a la cual se debe la criticidad de su capacidad carcinogénica es exclusiva para la vía gástrica, por ende, si no contemplan dentro del proyecto de ley, estaremos excluyendo elementos condicionantes y relevantes para el análisis de los riesgos, desconociendo las características propias de cada uno de ellos, y sus mecanismos de acción para causar las lesiones, y si se elimina el criterio de dosis, al ser multicausal, cómo la medicina laboral puede tratar de estimar un origen de las patologías multicausales. <p>Finalmente, insistimos en que los OEL no solo cumplen con un rol preventivo crucial, sino que son un pilar fundamental en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), particularmente en los relacionados con el trabajo decente y el bienestar de los individuos. El trabajo seguro no debe ser una opción, sino una garantía para todos los colombianos.</p> <p>Cabe resaltar, además que en el Decreto 2090 de 2003, se hace referencia a dos términos súper importantes en la determinación del riesgo por exposición ocupacional que son: 1. La exposición o dedicación continua y permanente al ejercicio de la actividad, y 2. El cambio de expectativa saludable o la necesidad de retiro de las funciones laborales que ejecuta el empleado con ocasión de su trabajo.</p>
--	--

Consideramos que estos elementos no deben desaparecer de la normativa ya que son criterios determinantes al momento de evaluar el riesgo por exposición ocupacional a factores de riesgo descritos en el Decreto 2090, además, las empresas con la asesoría y vigilancia de las ARL's hacen seguimiento continuo y permanente a la salud de los trabajadores a través de los sistemas de vigilancia epidemiológicos (SVMO) que implementan las empresas de acuerdo a la legislación vigente, esto permite vigilar y controlar los efectos a la salud de los trabajadores expuestos minimizando y previniendo enfermedades laborales y por ende la salud de los trabajadores.

Frente al criterio de cambios en la expectativa de vida saludable, consideramos que hace falta más investigación al respecto y criterios más claros sobre el significado del término, además la universidad Nacional de Colombia ha realizado investigaciones respecto al cambio en la expectativa de vida saludable de trabajadores expuestos a sustancias comprobadamente cancerígenas y con lo poco que alcanzamos a participar en la discusión de resultados, no encontró relación directa o diferente a la de la población no directamente expuesta en el trabajo (es similar las consecuencias en ambas poblaciones), es decir no hay evidencia objetiva y clara frente al impacto directo de la exposición de un trabajador o de un ciudadano no expuesto. El estudio por lo que podemos recordar concluye que la morbilidad de las primeras causas de enfermedad laboral no es atribuible a la exposición de factores de alto riesgo, y es similar a la de la población no expuesta.

Por lo tanto, solicitamos respetuosamente que se mantenga el reconocimiento de los límites de exposición ocupacional, a través del entendimiento de la dosis y la exposición laboral de los diferentes agentes de riesgo en la legislación colombiana, la determinación de cambios de expectativa de vida saludable en la población expuesta, el tiempo que el trabajador permanece expuesto (tiempo de exposición continua y permanente) además de los controles existentes en la empresa, esto como una herramienta vital para la salud pública y el bienestar laboral de nuestros trabajadores.

Es nuestro deber y responsabilidad profesional y personal advertir que la eliminación de estos criterios de la normativa colombiana, podría derivar en los empresarios dejar de hacer prevención de la salud y seguridad de los trabajadores y asumir pagar por el daño a la salud, contrario a las necesidades y requerimientos mundiales de prevenir y proteger la salud de TODOS los trabajadores. Cabe resaltar que en el mundo no existe legislación que permita el pago de dinero o cambio de dinero por deterioro de la salud.

Quedamos atentos a cualquier requerimiento adicional que permita sustentar esta posición en mayor detalle.

Atentamente,

Enney González
2024.10.06
12:30:01 -05'00'

ENNEY LEON GONZÁLEZ RAMÍREZ
Presidente ACHO
Asociación Colombiana de Higiene Ocupacional (ACHO)

CONTENIDO

Gaceta número 1663 - Lunes, 7 de octubre de 2024

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

Págs.

Informe de ponencia positiva para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto del proyecto de ley número 145 de 2024 Senado, por medio de la cual se modifican el artículo 83, 162 y el artículo 188 D de la Ley 599 de 2000 y se dictan otras disposiciones- “Por la niñez y adolescencia libre”..... 1

Informe de ponencia positiva para primer debate al proyecto de ley número 64 de 2024 Senado, por medio del cual se modifica el artículo 88 de la Ley 1801 de 2016 (acceso a baños públicos personas en situación de discapacidad)..... 9

Informe de ponencia positiva para primer debate al proyecto de ley número 68 de 2024 Senado, por medio de la cual se modifica el parágrafo 2° del artículo 30 de la Ley 23 de 1982, sobre derechos morales de autor. 13

CONCEPTOS JURÍDICOS

Conceptos jurídicos de la Asociación Colombiana de Higienistas Ocupacionales (ACHO) al Proyecto de Ley número 163 de 2023 Senado 16