



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - N° 172

Bogotá, D. C., viernes, 29 de marzo de 2019

EDICIÓN DE 15 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 346 DE 2019 CÁMARA

por medio de la cual se modifican los artículos 206 y 207 de la Ley 1098 de 2006 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 206 de la Ley 1098 de 2006, el cual quedará así:

Artículo 206. Consejo Nacional de Política Social. El Consejo Nacional de Política Social es el ente responsable de diseñar la política pública, movilizar y apropiar los recursos presupuestales y dictar las líneas de acción para garantizar los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes y asegurar su protección y restablecimiento en todo el territorio nacional.

El Consejo estará integrado por

1. El Presidente de la República o el vicepresidente, quien lo presidirá y no podrá delegar su participación.
2. Los Ministros de la Protección Social, Interior y de Justicia, Hacienda y Crédito Público, Educación, Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Cultura, Comunicaciones, o los viceministros.
3. El Director del Departamento Nacional de Planeación o el subdirector.
4. El Director del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, quien hará la secretaría técnica.
5. Un Gobernador en representación de los gobernadores.
6. Un Alcalde en representación de los Alcaldes.

7. Una autoridad indígena en representación de las Entidades Territoriales Indígenas.

Parágrafo. El Consejo deberá sesionar dos veces al año.

Parágrafo 2°. En todo caso, el Consejo Nacional de Política Social deberá contar con una Mesa Técnica y/o de Trabajo exclusiva para atender la violencia sexual en menores de edad, en esta se desarrollarán las directrices y articulaciones necesarias para enfrentar esa problemática con base en el enfoque de género, el principio de interés superior del menor y de la integralidad de actores públicos y privados que busque garantizar la protección a la integridad y formación sexual de niños, niñas y adolescentes.

Parágrafo transitorio. Mientras se conforman las Entidades Territoriales Indígenas, hará parte del Consejo una Autoridad Indígena en su representación, siempre que en su territorio se adelante una actividad destinada a la protección de la infancia y la adolescencia.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 207 de la Ley 1098 de 2006, el cual quedará así:

Artículo 207. Consejos Departamentales y Municipales de Política Social. En todos los departamentos, municipios y distritos deberán sesionar Consejos de Política Social, presididos por el gobernador y el alcalde quienes no podrán delegar ni su participación, ni su responsabilidad so pena de incurrir en causal de mala conducta. Tendrán la responsabilidad de la articulación funcional entre las Entidades Nacionales y las Territoriales, deberán tener participación de la sociedad civil organizada y definirán su propio reglamento y composición. En todo caso deberán formar parte del Consejo las autoridades

competentes para el restablecimiento de los derechos y el Ministerio Público.

Los Consejos Departamentales, Distritales y/o Municipales de Política Social deberán contar con una Mesa Técnica y/o de Trabajo exclusiva para atender la violencia sexual en menores de edad, en esta se desarrollarán las directrices y articulaciones necesarias para abordar esa problemática con base en los principios de interés superior del menor, con base en el enfoque de género y de la integralidad de actores públicos y privados que busque garantizar la protección a la integridad y formación sexuales de niños, niñas y adolescentes en los territorios.

En los municipios en los que no exista un centro zonal del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, la coordinación del sistema de bienestar familiar la ejercerán los Consejos de Política Social.

Los Consejos deberán sesionar como mínimo seis (6) veces al año, y deberán rendir informes periódicos a las Asambleas Departamentales y a los Concejos Municipales. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación en el **Diario Oficial** y deroga todas las normas que le sean contrarias.

Artículo 3°. El Presidente de la República, los Alcaldes y Gobernadores en su calidad de Presidentes de los Consejos: Nacional, Departamentales, Distritales y/o Municipales de Política Social deberán dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley dentro de los seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de esta ley so pena de incurrir en mala conducta.

Artículo 4°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación en el **Diario Oficial** y deroga todas las normas que le sean contrarias.


KARINA ROJANO PALACIO

Representante a la Cámara

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Objeto del Proyecto de ley

Este proyecto busca modificar la Ley de Infancia y Adolescencia para introducir una serie de cambios en el funcionamiento de los Consejos de Política Social a nivel nacional, departamental, distrital y municipal.

Estos cambios buscan fortalecer la gestión pública y mejorar la articulación y capacidad estatal entre entidades que deben cuidar la integridad sexual de niños y jóvenes con un enfoque de género femenino.

Por tanto, el primer cambio que propone es hacer obligatoria e indelegable la asistencia

del Presidente de la República a las sesiones del Consejo Nacional de Política Social. Hoy esa obligatoriedad solamente es predicable a Alcaldes y Gobernadores en las sesiones de los Consejos Departamentales, Distritales y Municipales.

Además, aumenta el número de sesiones mínimas de 4 a 6 sesiones en los Consejos de Política Social Territoriales y obliga a crear una Mesa o Línea de Trabajo Exclusiva en los Consejos de Política Social que se dedique a atender y trabajar la problemática de la violencia sexual en jóvenes y niños. Lo anterior resulta indispensable, pues se trata de priorizar la atención de un fenómeno creciente en el tiempo hacia una población vulnerable.

2. Cifras que sustentan la priorización de la atención a la violencia sexual en menores de edad

La violencia sexual en niños, niñas y adolescentes es un problema que el Estado ha sido incapaz de afrontar multidimensionalmente. Desde su estructura orgánica, así como en sus políticas preventivas y represivas, se evidencia el creciente abuso en su libertad e integridad sexual, especialmente en menores de edad del género femenino.

Los casos de abuso sexual a esa población vulnerable crece cada vez más y la protección a estos como sujetos de derechos. Como ejemplo de lo anterior tenemos las siguientes cifras del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses en los años 2016 y 2017:

TABLA 1

Exámenes medicolegales practicados en el año 2016 a menores de edad según ciclo de vida en Colombia por presunto abuso sexual

| RANGOS DE EDAD | Nº DE EXÁMENES | HOMBRE | MUJER |
|----------------|----------------|-------------|--------------|
| 0 a 4 | 2373 | 563 | 1810 |
| 5 a 9 | 4978 | 1183 | 3795 |
| 10 a 14 | 6913 | 725 | 6188 |
| 15 a 17 | 4152 | 421 | 3731 |
| TOTAL | 18416 | 2892 | 15524 |

Nota: Tomado de “Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses”, Grupo Centro de Referencia Nacional sobre Violencia, Sistema de Información Clínica y Odontología Forense, Sistema de Información Nacional de Estadísticas Indirectas (Forensis) 2016.

Ahora bien,, los exámenes medicolegales realizados en 2017 tuvieron el siguiente comportamiento estadístico:

TABLA 2

Exámenes medicolegales practicados en el año 2017 a menores de edad según ciclo de vida en Colombia por presunto abuso sexual

| RANGOS DE EDAD | Nº DE EXÁMENES | HOMBRE | MUJER |
|----------------|----------------|--------|-------|
| 0 a 4 | 2648 | 599 | 2049 |
| 5 a 9 | 5573 | 1211 | 4362 |

| RANGOS DE EDAD | N° DE EXÁMENES | HOMBRE | MUJER |
|----------------|----------------|-------------|--------------|
| 10 a 14 | 9746 | 1026 | 8720 |
| 15 a 17 | 2696 | 270 | 2426 |
| TOTAL | 20663 | 3106 | 17557 |

Nota: Tomado de “Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses”, Grupo Centro de Referencia Nacional sobre Violencia, Sistema de Información Clínica y Odontología Forense, Sistema de Información Nacional de Estadísticas Indirectas (Forensis) 2017.

El año 2017 fue el de más exámenes medicolegales reportados por presunta violencia sexual en niños, niñas y adolescentes en Colombia, pues respecto al 2016 tuvo un aumento del 8%. Nuevamente el rango de edad entre 10 a 14 años fue el principal receptor de violencia sexual.

Ahora bien, así las cosas, en promedio los exámenes medicolegales realizados a menores de edad por ese Instituto nos lleva a una afirmación compleja: “Cada hora dos niños o niñas son abusados sexualmente en Colombia”, de esas víctimas el 84% corresponden al género femenino, lo cual sin duda configura una violencia basada en género, el género femenino.

Ese comportamiento lesivo de la integridad y formación sexual de niñas y adolescentes no resulta aislado ni mucho menos fruto de la coincidencia estadística sino que corresponde a variables sustanciales de carácter histórico y socioculturales que tienen implicaciones multidimensionales en el desarrollo integral de la vida de las niñas y adolescentes y en últimas se constituye en una violación de derechos humanos en términos de equidad.

Por otro lado, la protección a la integridad física en Colombia a los menores de edad muestra un panorama igual de traumático, toda vez que de acuerdo a la ONG “Save The Children” “Colombia ocupa el puesto 118 de 172 países entre los que menos respetan los derechos de la niñez, por debajo de países como Ruanda, la India, Estados Palestinos o Ghana”. Además, señala a Colombia como el tercer país del mundo donde más se asesinan niños y niñas¹.

De todo lo anterior se infiere que desde el punto de vista de la gestión pública, tenemos que la atención a una problemática como la violencia sexual a niños, niñas y adolescentes tan compleja no tiene la respuesta estatal adecuada a la dimensión real de acuerdo a las cifras presentadas, evidenciando una debilidad en la capacidad estatal para resolverla, entre otras cosas, esas políticas deben hacer foco en la protección al género femenino como principal receptor de la violencia sexual.

Por tanto, puesto que los Consejos de Política Social son de gran importancia en la medida que es presidido directamente por el Presidente de la

República, el Gobernador y el Alcalde, se hace necesario modificarlo y fortalecerlo para una prospectiva y mejor gestión pública que pretenda enfrentar con más herramientas esa problemática.

Honorables Congressistas, en estos términos se presenta este proyecto de ley, con el fin de proteger a nuestros niños, niñas y adolescentes en su integridad física y sexual en Colombia.

Atentamente,



KARINA ROJANO PALACIO
Representante a la Cámara

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 26 de marzo de 2019 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 346 con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito por la honorable Representante *Karina Estefanía Rojano Palacio*.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 347 DE 2019
CÁMARA

por medio de la cual se establecen medidas en favor de la protección de la integridad, libertad y formación sexuales de niños, niñas y adolescentes y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene como objeto establecer disposiciones que busquen materialmente la protección de la integridad, libertad y formación sexuales de niños, niñas y adolescentes. Para ello, otorga herramientas transitorias a las entidades públicas y privadas para separar del contacto directo y habitual con menores de edad a personas que estén siendo investigadas disciplinaria y/o penalmente por conductas que atenten contra ese bien jurídico mientras se resuelve su situación jurídica.

Artículo 2°. Principios. Son principios fundamentales de esta ley:

1. La prevalencia de los derechos del niño, niña y adolescente y su protección integral.
2. La presunción de inocencia.
3. El debido proceso.
4. El principio de corresponsabilidad del que habla el artículo 10 de la Ley 1098 de 2006.
5. El enfoque de género.

Artículo 3°. Facultades. Facúltese a las Secretarías de Educación Departamentales,

¹ ONG SAVE THE CHILDREN, Informe: En deuda con los niños, mayo de 2017.

Distritales o Municipales o a quien haga sus veces, así como al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y en general a toda entidad pública o privada que tenga funcionalmente una relación directa y habitual de interacción con niños, niñas y adolescentes a separar transitoriamente del cargo a aquel servidor público, contratista y/o colaborador investigado penal y/o disciplinariamente por presuntas faltas o delitos contra la integridad, libertad y formación sexuales en donde la víctima sea menor de 18 años de edad.

Parágrafo 1°. En todo caso, en las entidades del sector público la separación y reasignación de funciones deberá hacerse mediante acto administrativo motivado y proceden los recursos de ley. En el caso del sector privado, deberá garantizarse el debido proceso y los derechos laborales.

Parágrafo 2°. La separación transitoria de la que habla este artículo consiste en apartar temporalmente al investigado de las funciones de contacto directo y habitual con los niños, niñas y adolescentes y reasignar sus funciones en áreas distintas a las mencionadas mientras las autoridades competentes definen de fondo su situación jurídica.

En ningún caso se podrá desmejorar salarialmente ni reasignar funciones de nivel jerárquico inferior a quien haya sido sujeto de la reasignación de la que habla la presente ley.

Parágrafo 3°. En el evento en el cual el investigado penal y/o disciplinario sea absuelto por medio de sentencia ejecutoriada de los cargos, el funcionario que dictó la separación y reasignación o quien haga sus veces deberá, dentro de los quince (15) días siguientes al fallo definitivo, reintegrar al cargo original o al cargo que por tiempo de servicio le corresponda al sujeto pasivo de la medida inicial.

Artículo 4°. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las normas de igual o menor rango que le sean contrarias.

Atentamente,



KARINA ROJANO PALACIO
Representante a la Cámara

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Objeto de la iniciativa

Esta iniciativa busca crear un procedimiento mediante el cual pueda separarse del cargo a docentes, cuidadores de jardines infantiles y cualquier otro funcionario o colaborador de entidades públicas o privadas que trabajen con menores de edad, en el evento cuando estos son

investigados penal y/o disciplinariamente por presuntos delitos sexuales en donde sean víctimas niños, niñas y adolescentes.

Lo anterior, con el debido respeto y cuidado de la presunción de inocencia y respetando las garantías laborales, pero en todo caso atendiendo preponderantemente la prevalencia de los derechos del menor como población extremadamente vulnerable en su integridad y libertad sexual.

2. Del interés superior del menor

El interés superior del menor de edad, es un principio que tiene su génesis en tratados internacionales suscritos por Colombia, y luego adoptado en nuestro ordenamiento jurídico interno en la Carta Política y en el Código de Infancia y Adolescencia.

A escala internacional, la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) estableció por primera vez la especialidad de la niñez como sector poblacional en su artículo 25, numeral 2: *“La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social”*. (Subrayado fuera del texto original).

A su vez, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) preclaró en el artículo 24 que los niños tienen *“derecho, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social, posición económica o nacimiento, a las medidas de protección que su condición de menor requiere, tanto por parte de su familia como de la sociedad y del Estado”*. (Subrayado fuera del texto original).

Específicamente, el principal instrumento jurídico sobre la protección de la niñez es la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño y de la Niña de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) (1989), en esta Convención se estableció por primera vez claramente ese principio fundamental: La prevalencia del interés superior del niño, en donde los Estados están obligados a que *“en todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior”*. (Subrayado fuera del texto original).

Por su parte, el Protocolo Facultativo de la Convención de los Derechos de la Niñez, relativo a la venta, prostitución y pornografía infantil (2000) en su artículo 8° obliga a Colombia a *“Reconocer la vulnerabilidad de los niños víctimas y adaptar los procedimientos de forma que se reconozcan sus necesidades especiales, incluidas las necesidades especiales para declarar como testigos”*. (Subrayado fuera del texto original).

A nivel Regional, en Latinoamérica la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969) señaló en su artículo 19: “Todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado”. (Entiéndase al Estado en las tres Ramas del Poder: Judicial, Legislativa y Ejecutiva). (Subrayado fuera del texto original).

Por otro lado, en nuestro ordenamiento jurídico interno, el Constituyente de 1991 resaltó esa especialidad de los menores de edad a través del artículo 44 de la Carta Magna, la cual preclara: “(...) Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás”. (Subrayado fuera del texto original).

Es decir, que en toda actuación estatal que busque preservar los derechos de las personas, hermenéuticamente deben priorizarse los derechos de la niñez. De igual forma señala ese mismo artículo que “(...) el Estado al igual que la familia y la sociedad tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos”.

Esos tratados internacionales sobre derechos humanos de la niñez y el texto del artículo 44 constitucional conforman el llamado “Bloque de Constitucionalidad”, concepto que puede entenderse en sentido amplio de acuerdo a Hernán Olano García (2005) cuando cita al respecto la sentencia de la Corte Constitucional C-708 de 1999: “el bloque de constitucionalidad estaría conformado no solo por el articulado de la Constitución sino, entre otros, por los tratados internacionales de que trata el artículo 93 de la Carta, por las leyes orgánicas y, en algunas ocasiones, por las leyes estatutarias”. Ese bloque de constitucionalidad comprende el sistema de normas de mayor jerarquía e importancia que los operadores jurídicos y por ende el servidor público deben aplicar siempre en el cumplimiento de los fines estatales.

En el rango legal, la Ley 1098 de 2006, “Código de Infancia y Adolescencia”, desarrolló lo estipulado en el artículo 44 de la Constitución Política en tres aspectos fundamentales: la prevalencia de los derechos, el interés superior y la regla de interpretación más favorable a los menores de edad.

Así, en su artículo 8º definió lo que se entiende por interés superior del niño, niña y adolescente como “el imperativo que obliga a todas las personas a garantizar la satisfacción integral y simultánea de todos sus Derechos Humanos, que son universales, prevalentes e interdependientes”.

Posteriormente, se estableció lo siguiente en cuanto a la prevalencia de los derechos de los niños: “En todo acto, decisión o medida administrativa, judicial o de cualquier naturaleza que deba adoptarse en relación con los niños,

las niñas y los adolescentes, prevalecerán los derechos de estos, en especial si existe conflicto entre sus derechos fundamentales con los de cualquier otra persona.

En caso de conflicto entre dos o más disposiciones legales, administrativas o disciplinarias, se aplicará la norma más favorable al interés superior del niño, niña o adolescente. (Subrayado fuera del texto original).

A su vez, el artículo 6º estableció la regla hermenéutica según la cual se aplicará siempre la norma más favorable al interés superior del niño, niña o adolescente.

Por último, la honorable Corte Constitucional, como intérprete y guarda de la Constitución, fijó el alcance del interés superior de los niños como población vulnerable que deben tener una atención especial por parte del Estado:

“ (...) ”

Son considerados como grupo destinatario de una atención especial estatal que se traduce en un tratamiento jurídico proteccionista, respecto de sus derechos y de las garantías previstas para alcanzar su efectividad. Así, logran identificarse como seres reales, autónomos y en proceso de evolución personal, titulares de un interés jurídico superior que irradia todo el ordenamiento jurídico y que, en términos muy generales, consiste en lo siguiente:

‘(...) se trata de un principio de naturaleza constitucional que reconoce a los menores con una caracterización jurídica específica fundada en sus derechos prevalentes y en darles un trato equivalente a esa prelación, en cuya virtud se los proteja de manera especial, se los defienda ante abusos y se les garantice el desarrollo normal y sano por los aspectos físico, psicológico, intelectual y moral, no menos que la correcta evolución de su personalidad’ (Cfr. sentencias T-408 del 14 de septiembre de 1995 y T-514 del 21 de septiembre de 1998). (Subrayado fuera del texto original).

Posteriormente, concluyó la Corte al analizar el interés superior del menor en la sentencia C-738 de 2008 “(...) Estas consideraciones hacen concluir que en el panorama jurídico colombiano los niños merecen un trato especialmente protector, que debe reflejarse en todos los aspectos de la legislación, cuandoquiera que el Estado identifique puntos de posible vulnerabilidad. Esta necesidad de considerar, en todos los aspectos de la realidad jurídica, que el derecho del menor tiene prevalencia sobre los demás, se conoce como el principio de interés superior del menor y constituye principio de interpretación de las normas y decisiones de autoridades que pueden afectar los intereses del niño”. (Subrayado fuera del texto original).

De lo anterior se infiere que la interpretación de la Corte sobre el interés superior se encamina a establecer que los niños, niñas y adolescentes como población vulnerable deben ser sujetos de

especial protección de forma transversal en **todo el andamiaje normativo**.

Ahora bien, del interés superior del menor se desprende el “**principio pro infants**”, que establece “*la obligación de aplicar las distintas disposiciones del ordenamiento jurídico en consonancia con la protección del interés superior del niño*”. Así lo reconoció la honorable Corte Constitucional cuando dijo: “ (...) *no solo en el ámbito nacional, sino también en el internacional se ha dado cabida, atendiendo ese interés superior del menor ampliamente reconocido, al denominado principio pro infants, acentuado por la jurisprudencia de esta corporación al considerarlo un instrumento jurídico valioso para la ponderación de derechos de rango constitucional, frente a eventuales tensiones, debiendo escogerse la interpretación que brinde la mayor protección a los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes* (Corte Constitucional sentencia T-117 de 2013). (Subrayado fuera del texto original).

Por todo lo anterior, como quedó casi tautológicamente expuesto, en aplicación del marco hermenéutico del interés superior del menor y en esa medida del principio *pro infants*, es dable afirmar que separar transitoriamente de sus cargos a investigados por delitos sexuales contra niños del contacto directo con menores de edad y reasignarlos a otras funciones distintas mientras se resuelve de fondo su situación jurídica resulta razonable y ajustado a los tratados internacionales y al artículo 44 Superior, priorizando los derechos de esos niños, niñas y adolescentes como población extremadamente vulnerable, dando cumplimiento de los postulados de nuestro Estado social de derecho.

3. De la Ley 1918 de 2018

La Ley 1918 de 2018 estableció una inhabilidad general a aquellos condenados por delitos contra la libertad sexual para que no puedan ejercer cargos, oficios o profesiones que involucren una relación directa y habitual con menores de edad.

Es decir, prohíbe a aquellas personas que hayan sido condenadas por delitos sexuales contra menores de 18 años a acceder a trabajos en donde el objeto de la relación laboral consista en el contacto directo y habitual con menores.

Sin embargo, esa ley en su momento no se ocupó de un tema fundamental y es el relacionado al alto nivel de vulnerabilidad que tienen nuestros niños, niñas y adolescentes cuando tienen contacto directo con personas con múltiples investigaciones por delitos sexuales y estas siguen ejerciendo sus funciones porque no hay decisiones de fondo en sus procesos.

Es perentorio separar a esas personas que siendo investigadas por delitos sexuales contra niños, niñas y adolescentes siguen dando clases en colegios y/o universidades o como recientemente ocurrió en la ciudad de Barranquilla, en donde recientemente un instructor de “pesas” que

presuntamente abusó sexualmente de varios menores¹ y no pudo ser separado de sus funciones a pesar de las múltiples denuncias que sobre él cursaban por esos delitos y reasignarles funciones distintas al contacto directo con los menores.

Tenemos una justicia lenta, ineficiente e inoperante en donde imperan las dilaciones en los procesos penales y en donde el nivel de impunidad es muy alto. De acuerdo a un estudio revisado por la Universidad Libre², las cifras de congestión judicial a mayo de 2018 superan el 45% y gracias a su inoperancia, en 2017 solo se resolvieron 396 demandas de 2’647.615 que ingresaron a los juzgados. “*Es decir, en Colombia menos del 1% de los procesos que entran en un año a los despachos se resuelven con sentencia*”.

Así las cosas, se hace urgente establecer un sistema de protección a los niñas, niñas y adolescentes en su integridad sexual que sea complementaria a la protección que el legislador buscó con la expedición de la Ley 1918 de 2018, en donde prevalezcan los derechos de los menores de edad como grupo poblacional especialmente vulnerable.

Atentamente,


KARINA ROJANO PALACIO
 Representante a la Cámara

CÁMARA DE REPRESENTANTES
 SECRETARÍA GENERAL

El día 26 de marzo de 2019 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 347 con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito por la honorable Representante *Karina Estefanía Rojano Palacio*.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 348 DE 2019 CÁMARA

por medio de la cual se modifica la Ley 1801 de 2016, “por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia”, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 33 de la Ley 1801 de 2016, “*por la cual se expide el*

¹ Tomado de: <https://www.semana.com/nacion/articulo/instructor-de-pesas-capturado-por-abusar-de-alumnas-menores-en-barranquilla/604848>

² Tomado de: <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/estudio-advierte-que-tres-de-cada-diez-colombianos-se-toman-la-justicia-por-cuenta-propia-articulo-755565>

Código Nacional de Policía y Convivencia”, el cual quedará así:

Artículo 33. Comportamientos que afectan la tranquilidad y relaciones respetuosas de las personas. Los siguientes comportamientos afectan la tranquilidad y relaciones respetuosas de las personas y por lo tanto no deben efectuarse:

1. En el vecindario o lugar de habitación urbana o rural: Perturbar o permitir que se afecte el sosiego con
 - a) Sonidos o ruidos en actividades, fiestas, reuniones o eventos similares que afecten la convivencia del vecindario cuando generen molestia por su impacto auditivo, en cuyo caso podrán las autoridades de policía desactivar temporalmente la fuente del ruido en caso de que el residente se niegue a desactivarlo;
 - b) Cualquier medio de producción de sonidos o dispositivos o accesorios o maquinaria que produzcan ruidos, desde bienes muebles o inmuebles, en cuyo caso podrán las autoridades identificar, registrar y desactivar temporalmente la fuente del ruido, salvo sean originados en construcciones o reparaciones en horas permitidas;
 - c) Actividades diferentes a las aquí señaladas en vía pública o en privado cuando trasciendan a lo público y perturben o afecten la tranquilidad de las personas.
2. En espacio público, lugares abiertos al público o que siendo privados trasciendan a lo público:
 - a) Irrespetar las normas propias de los lugares públicos tales como salas de velación, cementerios, clínicas, hospitales, bibliotecas y museos, entre otros.
 - b) Realizar actos sexuales o de exhibicionismo que generen molestia a la comunidad.
 - c) Consumir sustancias alcohólicas, psicoactivas o prohibidas no autorizadas para su consumo.
 - d) Fumar en lugares prohibidos.
 - e) Limitar u obstruir las manifestaciones de afecto y cariño que no configuren actos sexuales o de exhibicionismo en razón a la raza, origen nacional o familiar, orientación sexual, identidad de género u otra condición similar.

Parágrafo 1°. Quien incurra en uno o más de los comportamientos antes señalados será objeto de la aplicación de las siguientes medidas correctivas:

| COMPORTAMIENTOS | MEDIDA CORRECTIVA POR APLICAR |
|-----------------------|---|
| Numeral 1 | Multa general tipo 3; disolución de reunión o actividad que involucra aglomeraciones de público no complejas. |
| Numeral 2, literal a) | Multa general tipo 3. |
| Numeral 2, literal b) | Multa general tipo 3. |

| COMPORTAMIENTOS | MEDIDA CORRECTIVA POR APLICAR |
|-----------------------|---|
| Numeral 2, literal c) | Multa general tipo 2; disolución de reunión o actividad que involucra aglomeraciones de público no complejas. |
| Numeral 2, literal d) | Amonestación. |
| Numeral 2, literal e) | Multa general tipo 1 |

Parágrafo 2°. No constituyen actos sexuales o de exhibicionismo los besos o caricias que las personas, sin importar su género, color de piel, orientación sexual o identidad de género, manifiesten como expresiones de cariño, en ejercicio de su derecho al libre desarrollo de la personalidad.

Parágrafo 3°. Para efectos de los comportamientos señalados en los literales a) y b) del numeral 1 y el primer comportamiento descrito en el literal c) del numeral 2 del presente artículo, se tendrán en cuenta los criterios diferenciales, sociales, culturales y de orden público de cada territorio, para lo cual los alcaldes municipales y/o distritales podrán, de conformidad con los artículos 17 y 152 de esta ley, reglamentar las condiciones de tiempo, modo y lugar en las cuales se permitan esos comportamientos en uso del espacio público sin ser objeto de las medidas correctivas descritas en el parágrafo 1°.

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

Atentamente,


KARINA ROJANO PALACIO
 Representante a la Cámara

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Objeto de la iniciativa legislativa

El presente proyecto de ley tiene como finalidad dotar de facultades a los alcaldes distritales y municipales como autoridades de policía para que a través de la “función de policía” expidan reglamentos que establezcan las condiciones (temporales o permanentes, de tiempo y de forma) en las cuales puedan permitirse desarrollar comportamientos afines a las características históricas, sociales y culturales de cada territorio en los espacios privados y/o públicos sin recibir las medidas correctivas tipo multa que trae el Código Nacional de Policía.

Al legislador le es dable modificar, como titular del “Poder de Policía”, los comportamientos y sus respectivas sanciones que regulan las condiciones para la convivencia en el país.

Así mismo, el Código faculta a los alcaldes a expedir los reglamentos, así:

“Artículo 17. Competencia para expedir reglamentos. En el ámbito nacional corresponde al Presidente de la República reglamentar las

leyes sobre materias de Policía. Cuando las disposiciones de las asambleas o los concejos en asuntos de Policía requieran reglamentación para aplicarlas, los gobernadores o los alcaldes podrán, según el caso, dictar reglamentos solo con ese fin.

Las autoridades que expiden reglamentos no podrán regular comportamientos, imponer medidas correctivas o crear procedimientos distintos a los establecidos en la norma reglamentada, salvo que esta les otorgue dicha competencia". (Subrayado fuera del texto original).

A su vez, el artículo 152 del mismo Código dispone:

“Artículo 152. Reglamentos. Son aquellos que dicta el Presidente de la República, el Gobernador o el Alcalde municipal o distrital y las corporaciones administrativas del nivel territorial en el ámbito de su jurisdicción, de conformidad con la ley.

Su finalidad es la de establecer condiciones al ejercicio de una actividad o derecho que perturbe la libertad o derechos de terceros, que no constituyen reserva de ley". (Subrayado fuera del texto original).

De lo anterior se infiere en primera medida que existe la facultad legal a los Alcaldes de reglamentar en sus territorios disposiciones policivas en su jurisdicción. En segunda medida, que se hace necesario una disposición legal que permita específicamente la competencia de regular diferencialmente los comportamientos que puedan colisionar entre las expresiones culturales y la afectación al sosiego en los ámbitos privados y públicos en sus territorios.

2. La norma actual del Código de Policía vulnera el derecho la diversidad cultural en los territorios

La actual norma del Código de Policía desconoce en primera medida, los artículos 7° y 70 de la Carta Superior, pues soslaya el reconocimiento de la diversidad cultural de los territorios, de acuerdo a lo estipulado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-1192 de 2005 así: *“En términos constitucionales, como lo ha sostenido esta Corporación, la diversidad cultural de la Nación hace referencia a formas de vida y concepciones del mundo no totalmente coincidentes con las costumbres de la mayoría en aspectos, tales como, la raza, religión, lengua, arte, folclor y tradiciones artísticas. Los grupos humanos que por sus características culturales no se ajustan a las creencias, costumbres y parámetros sociales propios de la mayoría o difieren de los gustos y anhelos de esta, tienen derecho constitucional al reconocimiento de sus diferencias con fundamento en los principios de dignidad humana (Preámbulo y C. P. artículo 1°), pluralismo (C. P. artículo 1°) y protección de las minorías (C. P. arts. 1° y 7), así como en los*

derechos fundamentales a la identidad personal y al libre desarrollo de la personalidad (C. P. artículo 16)".

En ese sentido, la cultura del “Ser Caribe” en Colombia, por ejemplo, se manifiesta en la alegría de las fiestas como expresión cultural. Ello se evidencia por ejemplo, en que el Carnaval de Barranquilla fue declarado como Patrimonio Oral e inmaterial por la Unesco y es considerado como el segundo Carnaval más importante del mundo; el “Festival de la Leyenda Vallenata” en la ciudad de Valledupar, declarado Patrimonio Cultural de la nación en 2002; las Fiestas del 20 de enero en Sincelejo, declaradas patrimonio cultural de la Nación en 2009; la Semana Santa en Mompox, Bolívar, población declarada Patrimonio Histórico y Cultural de la Humanidad por la Unesco en 1995 entre otras.

Lo anterior ilustra la riqueza cultural de una de las regiones de nuestro país, refleja la diversidad cultural de territorios que concuerdan en pensamientos, recuerdos y danzas en cualquier rincón de esa Costa Caribe. Riqueza y diversidad cultural que se ha visto limitada por regulaciones de poder policía que restringen la difusión de los valores culturales que corresponden a una manifestación viva de la tradición histórica de los territorios, como lo es Colombia, y por lo mismo, forma parte del patrimonio intangible de nuestra cultura, especialmente protegida por nuestra Constitución Política.

Es claro señalar que son distintas las capacidades estatales de brindar espacios de esparcimientos en los territorios. Desde las zonas azotadas por el conflicto armado hasta aquellas que por su condición periférica alejada de la capital han sido sujetos de una oferta Estatal limitada y de poca inversión en infraestructura, en donde ni siquiera han existido salones comunales con capacidad suficiente para sus actividades, por lo cual, históricamente sus habitantes adoptaron acoger el espacio público como único medio para desarrollar actividades de recreación y esparcimiento, entre otras cosas, porque las condiciones climáticas así lo han ameritado.

Establecer restricciones generales en el espacio público como lo tipifican las disposiciones que pretenden modificarse sin tener en cuenta las condiciones históricas - particulares de desarrollo de los territorios desconoce en sí la diversidad cultural, de acceso a la oferta estatal y en últimas a la posibilidad que han tenido ciertas poblaciones de contar con espacios dignos para ejercer sus expresiones culturales a través de la recreación y el esparcimiento. Por tanto, esas particularidades deben ser reguladas propiamente por la máxima autoridad policiva del municipio y/o distrito y no por el poder de policía del legislador.

Así las cosas, el poder de policía ejercido por el legislador en la norma actual, limita las expresiones legítimas histórico-culturales, pues

es contrario a la dignidad humana como objeto concreto de protección desde el lineamiento ampliamente desarrollado por la jurisprudencia Constitucional de la autonomía o como posibilidad de diseñar un plan vital y de determinarse según sus características (vivir como quiera)³. El legislador al imponer esos comportamientos y las sanciones correspondientes excedió los requisitos estrictamente necesarios para mantener el interés general, pues afectó el derecho al libre desarrollo de la personalidad del ser humano en cuanto a la diferencia de sus expresiones culturales.

De forma superflua, debe destacarse además que la norma general establecida en el actual Código de Policía y su respectiva restricción a la reunión en el espacio público no tuvo las características diversas del relieve colombiano. Desde los fríos páramos propios de la montaña andina hasta las cálidas costas atlántica y pacífica, situaciones que se acentúan con el fenómeno del cambio climático que afecta al mundo entero.

De hecho, las proyecciones del cambio climático que realiza el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM)⁴, cuentan que en 1,1 grados centígrados aumentaría la temperatura de los departamentos de Atlántico y Cesar entre 2011 y 2040, siendo este el mayor incremento entre los territorios del país, de acuerdo con la Tercera Comunicación Nacional de Cambio Climático de Colombia que presentó esa entidad. Luego de estos departamentos, vendrían Magdalena y Vaupés quienes sufrirán un incremento de un grado durante ese mismo periodo de tiempo.

3. El principio de autonomía de las entidades territoriales

La Constitución Política enuncia desde su artículo 1º, que Colombia es un Estado Social de Derecho organizado en forma de República unitaria, es decir, establece una visión centralista del Estado, pero a su vez establece límites como la descentralización y la existencia de entidades territoriales con autonomía.

Por su parte el artículo 287 de la Carta Política, preclara que esta autonomía de la que gozan las entidades territoriales se concreta en la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley. De tal forma que les otorga los siguientes derechos:

1. *Gobernarse por autoridades propias.*
2. *Ejercer las competencias que les correspondan.*
3. *Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.*
4. *Participar en las rentas nacionales.*

En ese mismo sentido, la ley orgánica de ordenamiento territorial (Ley 1454 de 2011) en su artículo 3º estableció como principios rectores del ordenamiento territorial los siguientes:

“ (...)

2. **Autonomía.** *Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la ley.*
3. **Descentralización.** *La distribución de competencias entre la Nación, entidades territoriales y demás esquemas asociativos se realizará trasladando el correspondiente poder de decisión de los órganos centrales del Estado hacia el nivel territorial pertinente, en lo que corresponda, de tal manera que se promueva una mayor capacidad de planeación, gestión y de administración de sus propios intereses, garantizando por parte de la Nación los recursos necesarios para su cumplimiento”.* (Subrayado fuera del texto original).

Ahora bien, la decisión del Constituyente de empoderar a los organismos territoriales para el ejercicio de la autonomía administrativa parte del hecho de que las instancias locales están más cerca de las necesidades ciudadanas, conocen sus fortalezas y debilidades, su idiosincrasia, lo que les permite hacer un juicio con mayor asertividad. Este argumento fue esgrimido por la Corte Constitucional, en la Sentencia C-149 de 2010, en los siguientes términos:

“el núcleo esencial de la autonomía está constituido en primer término, por aquellos elementos indispensables a la propia configuración del concepto, y especialmente por los poderes de acción de que gozan las entidades territoriales para poder satisfacer sus propios intereses. En segundo lugar encontramos, la inviolabilidad por parte del legislador, de la facultad de las entidades territoriales de gobernarse por autoridades propias. Debe protegerse el derecho de cada entidad territorial a autodirigirse en sus particularidades a través del respeto de la facultad de dirección política que ostentan”. (Subrayado fuera del texto original).

Es claro que las particularidades de las que habla la Corte son la que se han visto soslayadas por las disposiciones actuales del Código de Policía, puesto que a través de una norma de carácter nacional (general y abstracta) se cercenan de tajo las condiciones culturales, históricas y sociales propias de cada territorio generando dificultades en su aplicación y materialización por parte de los uniformados en su actividad de policía y por ende generando conflictos en los ciudadanos, provocando diametralmente lo opuesto a la finalidad de las normas policivas: La sana convivencia.

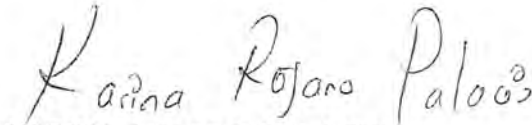
³ Corte Constitucional, Sentencia T-881 de 2002.

⁴ Tomado de: <https://www.larepublica.co/empresas/atlantico-y-cesar-tendran-las-mayores-alzas-en-temperaturas-hasta-2040-2547566>.

Por ende, facultar a los Alcaldes para que reglamenten esas situaciones de acuerdo a las características históricas, culturales, sociales y hasta climáticas de cada territorio es totalmente respetuoso del principio de autonomía de las entidades territoriales.

En estos términos presento este proyecto de ley para consideración de los honorables Congressistas.

Atentamente,



KARINA ROJANO PALACIO
Representante a la Cámara

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 26 de marzo de 2019 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 348 con su correspondiente Exposición de Motivos. Por honorable Representante *Karina Estefanía Rojano Palacio*.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 349 DE 2019
CÁMARA

por medio de la cual se modifica la Ley 65 de 1993 - Código Penitenciario y Carcelario y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 103A de la Ley 65 de 1993 “*por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario*”, el cual quedará así:

“Artículo 103A. Derecho a la redención. *La redención de pena es un derecho que será exigible una vez la persona privada de la libertad cumpla los requisitos exigidos para acceder a ella. Todas las decisiones que afecten la redención de la pena, podrán controvertirse ante los Jueces competentes.*

Cuando se tratare de la redención de penas de las que hablan los artículos 82, 97 y 99 de la presente ley y cuando la persona haya sido condenada por delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales, homicidio, tortura y secuestro cometidos contra menores de 14 años o contra menores de 18 años con discapacidad física y/o mental se les abonará un (1) día de reclusión por cuatro (4) días de estudio, trabajo o actividades literarias, deportivas, artísticas y en comités de internos.

En concordancia con lo anterior, en cuanto a la redención de la pena por enseñanza de la que habla el artículo 98 de la presente ley, por cada ocho (8) horas de enseñanza se le computará como un día de estudio”.

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

Atentamente,



KARINA ROJANO PALACIO
Representante a la Cámara

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Objeto

Este proyecto de ley pretende establecer un sistema de redención de penas por trabajo, estudio y actividades deportivas más severo, exclusivo para aquellos condenados por los delitos de: homicidio, tortura y de violencia sexual cometidos contra niños y/o niñas menores de 14 años.

Por ende, en este nuevo sistema, el Juez de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad concederá al condenado por los delitos antes descritos, la redención de un (1) día de la pena por cada cuatro (4) días de trabajo, estudio o actividad deportiva y/o literaria.

2. Consideraciones Jurídicas

2.1 Del interés superior del menor

El interés superior del menor de edad, es un principio que tiene su génesis en Tratados Internacionales suscritos por Colombia, y luego adoptado en nuestro ordenamiento jurídico interno en la Carta Política y en el Código de Infancia y Adolescencia.

A escala internacional, la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) estableció por primera vez la especialidad de la niñez como sector poblacional en su artículo 25, numeral 2: “*La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social*”. (Subrayado fuera del texto original).

A su vez, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) declaró en el artículo 24, que los niños tienen “*derecho, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social, posición económica o nacimiento, a las medidas de protección que su condición de menor requiere, tanto por parte de su familia como de la sociedad y del Estado*”. (Subrayado fuera del texto original).

Específicamente, el principal instrumento jurídico sobre la protección de la niñez, es la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño y de la Niña de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) (1989), en esta Convención se estableció por primera vez claramente, ese principio fundamental: La prevalencia del interés superior del niño, en donde los Estados están obligados a que “*en*

todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior". (Subrayado fuera del texto original).

Por su parte, el Protocolo Facultativo de la Convención de los Derechos de la Niñez, relativo a la venta, prostitución y pornografía infantil (2000) en su artículo 8° obliga a Colombia a *"Reconocer la vulnerabilidad de los niños víctimas y adaptar los procedimientos de forma que se reconozcan sus necesidades especiales, incluidas las necesidades especiales para declarar como testigos"*. (Subrayado fuera del texto original).

A nivel Regional, en Latinoamérica la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969) señaló en su artículo 19: *"Todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado"*. (Entiéndase al Estado en las 3 Ramas del Poder: Judicial, Legislativa y Ejecutiva). (Subrayado fuera del texto original).

Por otro lado, en nuestro ordenamiento jurídico interno, el Constituyente de 1991 resaltó esa especialidad de los menores de edad a través del artículo 44 de la Carta Magna, la cual preclara: *"(...) Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás"*. (Subrayado fuera del texto original).

Es decir, que en toda actuación estatal que busque preservar los derechos de las personas, hermenéuticamente deben priorizarse los derechos de la niñez. De igual forma señala ese mismo artículo que *"(...) el Estado al igual que la familia y la sociedad tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos"*.

Esos tratados internacionales sobre derechos humanos de la niñez y el texto del artículo 44 constitucional conforman el llamado "Bloque de Constitucionalidad", concepto que puede entenderse en sentido amplio de acuerdo a Hernán Olano García (2005) cuando cita al respecto la sentencia de la Corte Constitucional C-708 de 1999: *"el bloque de constitucionalidad estaría conformado no solo por el articulado de la Constitución sino, entre otros, por los tratados internacionales de que trata el artículo 93 de la Carta, por las leyes orgánicas y, en algunas ocasiones, por las leyes estatutarias"*. Ese bloque de constitucionalidad comprende el sistema de normas de mayor jerarquía e importancia que los operadores jurídicos y por ende el servidor público debe aplicar siempre en el cumplimiento de los fines Estatales.

En el rango legal, la Ley 1098 de 2006 "Código de Infancia y Adolescencia" desarrolló

lo estipulado en el artículo 44 de la Constitución Política en tres aspectos fundamentales: La prevalencia de los derechos, el interés superior y la regla de interpretación más favorable a los menores de edad.

Así, en su artículo 8° definió lo que se entiende por interés superior del niño, niña y adolescente como: *"el imperativo que obliga a todas las personas a garantizar la satisfacción integral y simultánea de todos sus Derechos Humanos, que son universales, prevalentes e interdependientes"*.

Posteriormente, ese estableció lo siguiente en cuanto a la prevalencia de los derechos de los niños: *"En todo acto, decisión o medida administrativa, judicial o de cualquier naturaleza que deba adoptarse en relación con los niños, las niñas y los adolescentes, prevalecerán los derechos de estos, en especial si existe conflicto entre sus derechos fundamentales con los de cualquier otra persona."*

En caso de conflicto entre dos o más disposiciones legales, administrativas o disciplinarias, se aplicará la norma más favorable al interés superior del niño, niña o adolescente. (Subrayado fuera del texto original).

A su vez, el artículo 6° estableció la regla hermenéutica según la cual, se aplicará siempre la norma más favorable al interés superior del niño, niña o adolescente.

Por último, la honorable Corte Constitucional como intérprete y guarda de la Constitución fijó el alcance del interés superior de los niños como población vulnerable que deben tener una atención especial por parte del Estado:

" (...)

Son considerados como grupo destinatario de una atención especial estatal que se traduce en un tratamiento jurídico proteccionista, respecto de sus derechos y de las garantías previstas para alcanzar su efectividad. Así, logran identificarse como seres reales, autónomos y en proceso de evolución personal, titulares de un interés jurídico superior que irradia todo el ordenamiento jurídico y que, en términos muy generales, consiste en lo siguiente:

'(...) se trata de un principio de naturaleza constitucional que reconoce a los menores con una caracterización jurídica específica fundada en sus derechos prevalentes y en darles un trato equivalente a esa prelación, en cuya virtud se los proteja de manera especial, se los defienda ante abusos y se les garantice el desarrollo normal y sano por los aspectos físico, psicológico, intelectual y moral, no menos que la correcta evolución de su personalidad'" (Cfr. Sentencias T-408 del 14 de septiembre de 1995 y T-514 del 21 de septiembre de 1998). (Subrayado fuera del texto original).

Posteriormente, concluyó la Corte al analizar el interés superior del menor en la Sentencia C-738 de 2008 *"(...) Estas consideraciones hacen*

concluir que en el panorama jurídico colombiano los niños merecen un trato especialmente protector, que debe reflejarse en todos los aspectos de la legislación, cuando quiera que el Estado identifique puntos de posible vulnerabilidad. Esta necesidad de considerar, en todos los aspectos de la realidad jurídica, que el derecho del menor tiene prevalencia sobre los demás, se conoce como el principio de interés superior del menor y constituye principio de interpretación de las normas y decisiones de autoridades que pueden afectar los intereses del niño". (Subrayado fuera del texto original).

De lo anterior se infiere, que la interpretación de la Corte sobre el interés superior se encamina a establecer que los niños, niñas y adolescentes como población vulnerable deben ser sujetos de especial protección de forma transversal en **todo el andamiaje normativo**.

Ahora bien, del interés superior del menor se desprende el "**principio pro infants**", que establece "*la obligación de aplicar las distintas disposiciones del ordenamiento jurídico en consonancia con la protección del interés superior del niño*". Así lo reconoció la honorable Corte Constitucional cuando dijo: "*(...) no solo en el ámbito nacional, sino también en el internacional se ha dado cabida, atendiendo ese interés superior del menor ampliamente reconocido, al denominado principio pro infants, acentuado por la jurisprudencia de esta corporación al considerarlo un instrumento jurídico valioso para la ponderación de derechos de rango constitucional, frente a eventuales tensiones, debiendo escogerse la interpretación que brinde la mayor protección a los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes*" (Corte Constitucional Sentencia T-117 de 2013). (Subrayado fuera del texto original).

Por todo lo anterior, como quedó casi tautológicamente expuesto, en aplicación del marco hermenéutico del interés superior del menor y en esa medida del principio *pro infants*, es dable afirmar que establecer medidas legislativas que establezcan un sistema de redención de pena diferenciado a los condenados por delitos sexuales, secuestro y tortura en donde las víctimas sean menores de 14 años de edad resulta razonable y ajustado a los tratados internacionales y al artículo 44 Superior.

Debe aclararse que este proyecto no quita el derecho a los condenados por esos delitos a redimir la pena y por ende al acceso a la resocialización sino que en ejercicio de la ponderación y de la prevalencia del interés superior del menor, se establece un sistema de redención diferenciado, más complejo, que prioriza los derechos de esos niños, niñas y adolescentes en su calidad de víctimas de esos delitos, como cumplimiento de los postulados de nuestro Estado Social de Derecho, eso sí, con el debido respeto por el núcleo esencial de la dignidad humana como principio fundante.

2.2 La Sentencia T-718 de 2015 de la honorable Corte Constitucional

El Código de Infancia y Adolescencia en su artículo 199, numeral 8 establece:

“Artículo 199. Beneficios y mecanismos sustitutivos. Cuando se trate de los delitos de homicidio o lesiones personales bajo modalidad dolosa, delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales, o secuestro, cometidos contra niños, niñas y adolescentes, se aplicarán las siguientes reglas:

(...)

8. *Tampoco procederá ningún otro beneficio o subrogado judicial o administrativo, salvo los beneficios por colaboración consagrados en el Código de Procedimiento Penal, siempre que esta sea efectiva”.*

Luego, con la expedición de la Ley 1709 de 2014 se modificaron varios artículos de la Ley 65 de 1993 (Código Penitenciario y Carcelario) entre los cuales están los siguientes:

“Artículo 68. Exclusión de los beneficios y subrogados penales. No se concederán la suspensión condicional de la ejecución de la pena; la prisión domiciliaria como sustitutiva de la prisión; ni habrá lugar a ningún otro beneficio, judicial o administrativo, salvo los beneficios por colaboración regulados por la ley, siempre que esta sea efectiva, cuando la persona haya sido condenada por delito doloso dentro de los cinco (5) años anteriores. (...)”.

Es decir, excluyó de cualquier beneficio o rebaja de penas a quienes hayan sido condenados por delitos contra la libertad, integridad y formación sexual, entre otros delitos. (Subrayado fuera del texto original).

Además, introdujo en una nueva categoría a la “redención de la pena” en el artículo 103A así:

Artículo 103 A. Derecho a la redención. *La redención de pena es un derecho que será exigible una vez la persona privada de la libertad cumpla los requisitos exigidos para acceder a ella. Todas las decisiones que afecten la redención de la pena, podrán controvertirse ante los Jueces competentes.”.*

Es decir, en aquella ocasión **el legislador consideró que la redención de la pena dejaba de ser un beneficio para convertirse en un derecho**.

En virtud de lo anterior, advirtió en primera medida la Corte en la sentencia sub examine que *“En vigencia de la Ley 1709 de 2014, la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia en la Sentencia que se revisa, adoptó una nueva postura en cuanto a la redención de pena, ya que la introducción de la nueva categoría de “derecho”, en criterio de esa Corporación zanjó la discusión que existía alrededor de la naturaleza de la figura, es decir, que dejó de ser un “beneficio administrativo” limitado por el*

legislador para ser un “derecho” reconocido por la Ley”. (Subrayado fuera del texto original).

Luego, la Corte hizo el siguiente razonamiento:

“ (...)”

Es de destacarse que tratándose de la protección a menores víctimas de delitos, el legislador ha adoptado medidas tendientes a salvaguardar sus derechos dentro del ámbito penal, v. g. al establecer penas más altas o agravantes punitivos para aquellas conductas penales cuando el sujeto pasivo es un menor de 18 años. Así mismo en cumplimiento de los compromisos internacionales, el Estado colombiano a través de sus diferentes ramas del poder público se ha encargado de garantizar la reparación integral y ha buscado eliminar cualquier forma de revictimización de los niños, niñas y adolescentes.

Sin embargo, las medidas legislativas, administrativas y judiciales adoptadas para dar cumplimiento a los compromisos internacionales, deben consultar los parámetros constitucionales en que se funda el Estado colombiano y demás normas que integran el bloque de constitucionalidad, en virtud de las cuales existen garantías mínimas aplicables en general a todas las personas –incluyendo los infractores de la ley penal– y que de ningún modo pueden ser desconocidas, abolidas o suspendidas, como la dignidad humana, que además de ser un principio y derecho fundamental se constituye en un límite al ejercicio del ius puniendi.

Lo anterior significa que la política criminal del Estado y el deber de proteger a los niños, niñas y adolescentes deben articularse, de manera que las medidas, decisiones y disposiciones adoptadas por los distintos poderes públicos –especialmente el legislativo– guarden armonía con los principios en que se funda el Estado social de derecho, puntualmente en aquello relacionado con el catálogo de garantías que reconoce para todos habitantes del territorio nacional –incluidos los infantes y los infractores de la ley penal–. De lo contrario, tal actuación pasaría de perseguir un objetivo legítimo a materializar un abierto desconocimiento de otros derechos también cobijados por la Constitución”.

Posteriormente dijo al analizar el caso concreto:

“En este contexto, debe precisarse que en un Estado social de derecho, fundado en la dignidad humana, la redención de pena que reclama el demandante guarda íntima relación con la realización de las garantías mínimas establecidas en el catálogo normativo superior y puntualmente, en la resocialización del infractor, como fin esencial de la sanción penal”.

“Sin embargo, lo mismo no puede predicarse de la aparente prohibición a la redención de pena prevista en el numeral 8° del artículo 199 del CIA, que está referida a los beneficios y subrogados administrativos y judiciales, y no a la institución

del descuento de los días físicos de prisión por estudio, enseñanza, trabajo, deporte o actividades artísticas, dado que esta institución persigue un fin superior que es la resocialización. (Subrayado fuera del texto original).

De lo anterior citado, sea primero resaltar que cuando la Corte afirmó “el Estado colombiano a través de sus diferentes ramas del poder público se ha encargado de garantizar la reparación integral y ha buscado eliminar cualquier forma de revictimización de los niños, niñas y adolescentes”, respetuosamente, hace esa afirmación de espaldas a la realidad, puesto que el Estado colombiano a través de sus ramas del poder público tiene notables debilidades en su capacidad institucional de “reparar integralmente” a ese grupo poblacional, situación que se esboza en las consideraciones fácticas de este proyecto.

Por otro lado, tal como se dijo en el acápite 2.2 del presente proyecto de ley, la finalidad de esta iniciativa no se circunscribe en quitar el derecho de redención de la pena por estudio, trabajo, enseñanza o actividades literarias o deportivas a los infractores de la ley penal que tengan la calidad de condenados, sino en establecer ponderadamente un sistema de redención diferenciado persuasivo “sin afectar el núcleo esencial” de la dignidad humana y los fines resocializadores de la pena cuando quienes tengan la calidad de víctimas sean niños, niñas y adolescentes.

3. Consideraciones fácticas

La violencia sexual en niños, niñas y adolescentes es un problema que el Estado ha sido incapaz de afrontar multidimensionalmente. Desde su estructura orgánica, así como en sus políticas preventivas y represivas, se evidencia el creciente abuso en su libertad e integridad sexual, especialmente en menores de edad del género femenino.

Los casos de abuso sexual a esa población vulnerable crece cada vez más y la protección a estos como sujetos de derechos. Como ejemplo de lo anterior tenemos las siguientes cifras del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses en los años 2016 y 2017:

Tabla 1.

Exámenes medicolegales practicados en el año 2016 a menores de edad según ciclo de vida en Colombia por presunto abuso sexual.

| | Rangos de edad | No. de exámenes | Hombre | Mujer |
|--------------|----------------|-----------------|--------------|---------------|
| | 0 a 4 | 2.373 | 563 | 1.810 |
| | 5 a 9 | 4.978 | 1.183 | 3.795 |
| | 10 a 14 | 6.913 | 725 | 6.188 |
| | 15 a 17 | 4.152 | 421 | 3.731 |
| Total | | 18.416 | 2.892 | 15.524 |

Nota: Tomado de “Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses”, Grupo Centro de Referencia Nacional sobre Violencia, Sistema de Información Clínica y Odontología Forense, Sistema de Información Nacional de Estadísticas Indirectas (*Forensis*) 2016.

Ahora bien, los exámenes medicolegales realizados en 2017 tuvieron el siguiente comportamiento estadístico:

Tabla 2.

Exámenes medicolegales practicados en el año 2017 a menores de edad según ciclo de vida en Colombia por presunto abuso sexual.

| Rangos de edad | No. de exámenes | Hombre | Mujer |
|----------------|-----------------|--------------|---------------|
| 0 a 4 | 2.648 | 599 | 2.049 |
| 5 a 9 | 5.573 | 1.211 | 4.362 |
| 10 a 14 | 9.746 | 1.026 | 8.720 |
| 15 a 17 | 2.696 | 270 | 2.426 |
| Total | 20.663 | 3.106 | 17.557 |

Nota: Tomado de “Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses”, Grupo Centro de Referencia Nacional sobre Violencia, Sistema de Información Clínica y Odontología Forense, Sistema de Información Nacional de Estadísticas Indirectas (*Forensis*) 2017.

El año 2017 fue el de más exámenes medicolegales reportados por presunta violencia sexual en niños, niñas y adolescentes en Colombia, pues, respecto al 2016 tuvo un aumento del 8%. Nuevamente el rango de edad entre 10 a 14 años fue el principal receptor de violencia sexual.

Ahora bien, así las cosas, en promedio los exámenes medicolegales realizados a menores de edad por ese Instituto, nos lleva a una afirmación compleja: “Cada hora 2 niños o niñas son abusados sexualmente en Colombia”, de esas víctimas el 84% corresponden al género femenino, lo cual sin duda configura una violencia basada en género, el género femenino.

Ese comportamiento lesivo de la integridad y formación sexual de niñas y adolescentes no resulta aislado ni mucho menos fruto de la coincidencia estadística sino que corresponde a variables sustanciales de carácter histórico

y socioculturales que tienen implicaciones multidimensionales en el desarrollo integral de la vida de las niñas y adolescentes y en últimas se constituye en una violación de derechos humanos en términos de equidad.

Por otro lado, la protección a la integridad física en Colombia a los menores de edad, muestra un panorama igual de traumático, toda vez que de acuerdo a la ONG “Save The Children” “Colombia ocupa el puesto 118 de 172 países entre los que menos respetan los derechos de la niñez, por debajo de países como Ruanda, La India, Estados Palestinos o Ghana”. Además, señala a Colombia como el tercer país del mundo donde más se asesinan niños y niñas⁵.

Honorables Congresistas, en estos términos se presenta este proyecto de ley, con el fin de hacer valer la prevalencia del interés superior de los niños, niñas y adolescentes en su integridad física y sexual en Colombia.

Atentamente,

Karina Rojano Palacio
KARINA ROJANO PALACIO
 Representante a la Cámara

CÁMARA DE REPRESENTANTES
 SECRETARÍA GENERAL

El día 26 de marzo del año 2019 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 349 con su correspondiente exposición de motivos por la honorable Representante *Karina Estefanía Rojano Palacio*.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

PROYECTOS DE LEY ESTATUTARIA

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 350 DE 2019 CÁMARA

por medio de la cual se modifica la Ley Estatutaria 1266 de 2008.

Artículo 1º Adiciónense un (1) párrafo al artículo 12 de la Ley 1266 de 2008, el cual quedará así:

“Artículo 12. Requisitos especiales para las fuentes.

(...)

Parágrafo. Los reportes de información negativa sobre incumplimiento de obligaciones no procederán, cuando el saldo de la obligación, o el valor de la mora en obligaciones de tracto sucesivo, al momento del incumplimiento, sea inferior a dos salarios mínimos diarios legales vigentes (smdlv).”.

Artículo 2º. *Vigencia y derogatorias.* Esta ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.⁵

Álvaro Uribe Vélez
 Senador de la República

Oscar Darío Pérez Pineda
 Representante a la Cámara

Juan Pablo Campo López

Óscar Esguerra
 R.P. Cámara

Etelvina

⁵ ONG SAVE THE CHILDREN. Informe: En deuda con los niños, mayo de 2017.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Antecedentes

Es indudable que la administración de bases de información de contenido financiero, crediticio, comercial y de servicios tiene una finalidad específica que es la gestión del riesgo, elemento esencial dentro del proceso de intermediación financiera.

Los esquemas y metodologías de gestión de riesgo se sustentan ampliamente en el conocimiento del cliente y dependen fundamentalmente de la disponibilidad de la información. Es así como mecanismos eficientes del intercambio de información han estado acompañados de procesos acelerados de inclusión financiera, pilar fundamental sobre el cual se sostiene la política social, gracias a su indudable potencial para reducir la pobreza y la desigualdad.

No obstante, si bien las centrales de riesgo juegan un rol fundamental en la inclusión financiera por la valiosa información que almacenan, existen algunos escenarios respecto de los cuales se considera necesario revisar las previsiones contenidas en la Ley 1266 de 2008, a fin de dinamizar e impulsar el acceso al crédito, y en últimas la economía del país.

Igualmente, siendo la información uno de los insumos fundamentales para el desempeño de cualquier actividad económica, y que facilita los análisis de crédito, puesto que permite a los financiadores tanto del sector real (proveedores) como del financiero, facilitar recursos y bienes a los productores y comercializadores del sector agropecuario, reviste especial importancia que para lograr este acceso al financiamiento se pueda contar con una gran malla de información sectorial a la que todos los actores involucrados pueden acceder, y que no involucre los reportes de la información financiera individuales de las personas naturales o jurídicas de dicho sector, sino toda aquella de carácter general relacionada con la actividad de este importante actor económico del país.

2. Eliminación de reportes negativos por moras o saldos mínimos

En muchas ocasiones el acceso al crédito se ve afectado por deudas mínimas que condicionan la vida crediticia del consumidor al ser reportados en centrales de riesgo por varios años, por lo que con este proyecto de ley se busca eliminar este fenómeno para montos menores, como viene a ser dos (2) salarios mínimos legal vigentes (sdmlv), que a la fecha corresponde a \$55.206, monto que no amerita que se condicione a los posibles

solicitantes de crédito por periodos extendidos, máxime si se tiene en cuenta que en la mayoría de los casos, dichos reportes no reflejan la intención o hábito de no pago de los titulares, sino que obedecen a una falta de información precisa respecto del valor de los saldos o cuotas pendientes de pago, o simplemente, a una situación de olvido por parte del deudor.

Conforme a lo anterior, se propone que en aquellos casos en los que la mora por el saldo de la obligación, o por las cuotas pendientes de pago, sea inferior a dos (2) sdmlv, no se pueda reportar a las Centrales de Información el dato negativo derivado de tales incumplimientos.

ÁLVARO URIBE VÉLEZ
Senador de la República

OSCAR DARIO PEREZ PINEDA
Representante a la Cámara

Senador de la República Representante a la Cámara

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 26 de marzo del año 2019 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley estatutaria número 350 con su correspondiente exposición de motivos suscrito por el honorable Senador Álvaro Uribe Vélez y el honorable Representante Óscar Darío Pérez.

El Secretario General,
Jorge Humberto Mantilla Serrano.

CONTENIDO

Gaceta número 172 - Viernes, 29 de marzo de 2019
CÁMARA DE REPRESENTANTES
PROYECTOS DE LEY

| | Págs. |
|---|-------|
| Proyecto de ley número 346 de 2019 Cámara, por medio de la cual se modifican los artículos 206 y 207 de la Ley 1098 de 2006 y se dictan otras disposiciones..... | 1 |
| Proyecto de ley número 347 de 2019 Cámara, por medio de la cual se establecen medidas en favor de la protección de la integridad, libertad y formación sexuales de niños, niñas y adolescentes y se dictan otras disposiciones..... | 3 |
| Proyecto de ley número 348 de 2019 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 1801 de 2016, “por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia”, y se dictan otras disposiciones..... | 6 |
| Proyecto de ley número 349 de 2019 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 65 de 1993 - Código Penitenciario y Carcelario y se dictan otras disposiciones. | 10 |
| PROYECTOS DE LEY ESTATUTARIA | |
| Proyecto de ley estatutaria número 350 de 2019 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley Estatutaria 1266 de 2008. | 14 |