



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIV - N° 758

Bogotá, D. C., miércoles, 30 de septiembre de 2015

EDICIÓN DE 20 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PONENCIAS

#### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 06 DE 2015 SENADO

*por medio de la cual se modifican los artículos 116, 117 y el numeral 2 del artículo 140 del Código Civil.*

Bogotá, D. C., 29 de septiembre de 2015

Doctor

MANUEL ENRÍQUEZ ROSERO

Presidente Comisión Primera Constitucional Permanente

Senado de la República

Ciudad.

**Referencia:** Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 06 de 2015 Senado, *por medio de la cual se modifican los artículos 116, 117 y el numeral 2 del artículo 140 del Código Civil.*

Honorables Senadores de la República:

Tras la designación que realizó la honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, y según lo establecido en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, someto a consideración de los honorables Senadores el informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 06 de 2015 Senado, *por medio de la cual se modifican los artículos 116, 117 y el numeral 2 del artículo 140 del Código Civil.*

#### I. Trámite de la iniciativa

La presente iniciativa legislativa fue radicada el pasado 21 de julio de 2015 y es liderada por

el Senador Honorio Miguel Henríquez Pinedo, en coautoría con los honorables Senadores de la bancada del Centro Democrático: María del Rosario Guerra, Alfredo Ramos Maya, Daniel Cabrales, Thania Vega de Plazas, Ernesto Macías, Susana Correa, Fernando Araujo y Álvaro Uribe Vélez.

Le correspondió el número 06 de 2015 en el Senado y se publicó en la *Gaceta del Congreso* número 525 de 2015. Y por disposición de la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República fui designado para rendir informe de ponencia en primer debate ante esta célula legislativa.

#### II. Objeto

El presente proyecto de ley tiene por objeto proteger la integridad física y moral de los menores de edad, garantizar su completo desarrollo, prohibiendo el matrimonio de toda persona menor de 18 años.

#### III. Contenido de la iniciativa

El presente proyecto de ley cuenta con cinco (5) artículos, entre ellos el de la vigencia.

Su **artículo 1º** corresponde al objeto del proyecto de ley, el cual es objeto proteger la integridad física y moral de los menores de edad, garantizar su completo desarrollo, prohibiendo el matrimonio de toda persona menor de 18 años.

El **artículo 2º** modifica el artículo 116 del Código Civil respecto de la capacidad para contraer matrimonio, la cual será a partir de los 18 años.

El **artículo 3°** modifica el artículo 116 del Código Civil estableciendo que será nulo el matrimonio contraído por menores de 18 años.

El **artículo 4°** modifica el artículo 140 del Código Civil estableciendo que será causal de nulidad del matrimonio el contraído por menores de 18 años.

Por último, el **artículo 5°** señala que esta iniciativa regirá a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones contrarias.

#### IV. Aspectos generales

En primera medida se entrará a definir el matrimonio y su naturaleza relacionando algunas de las teorías existentes sobre la materia, para esto me acogeré a lo expuesto por el doctor Marco Gerardo Monroy Cabra en el texto de su autoría denominado “DERECHO DE FAMILIA, INFANCIA Y ADOLESCENCIA”, que en su Capítulo XIV presenta las siguientes definiciones para matrimonio:

1. En el Digesto, Modestino lo definió así: “El matrimonio es la sociedad hombre y de la mujer que se unen para perpetuar su especie, para ayudarse, por el mutuo socorro, a llevar el peso de la vida, y para compartir su común destino”.

2. El tratadista Fernando Hinestrosa lo define como “una regulación jurídico-social de las relaciones heterosexuales y de la educación de la prole, que traduce en una unión de vida, de hombre y mujer, para convivir, procrear y ayudarse mutuamente”.

3. El artículo 113 del Código Civil dice: “El matrimonio es un contrato solemne por el cual un hombre y una mujer se unen con el fin vivir juntos, de procrear y de auxiliarse mutuamente”<sup>1</sup>.

#### Fines del matrimonio:

Asimismo, el doctor Monroy manifiesta que conforme al artículo 113 del Código Civil los fines del matrimonio son: la comunidad de vida (vivir juntos), mutua asistencia física y espiritual, procreación (que comprende la satisfacción de las necesidades sexuales), crianza y educación de la prole<sup>2</sup>.

En el derecho canónico (Canon 1013, párrafo 1), los fines principales son la procreación y educación de la prole; los fines secundarios, la mutua asistencia (*mutuam adiutorium*) y el remedio a la concupiscencia (*remedium concupiscentiae*). A estos fines corresponden los tres (*bona matrimonii*) o sea el *bonum prolis*, es decir el derecho de procrear y educar la prole; el *bonum fidei* o *fidelitatis*, esto es, el derecho a la recíproca fidelidad,

y el *bonum sacramenti*, o sea, la indisolubilidad del matrimonio<sup>3</sup>.

Con respecto a la naturaleza del matrimonio, resalta el doctor Monroy que existen varias teorías, que a continuación se relacionarán:

- **Matrimonio como institución:** Esta tesis, basada en las ideas expuestas por Renard y Hauriou, la expone Bonnacase en los siguientes términos: “El matrimonio es una institución, compuesta de un conjunto de reglas esencialmente imperativas, cuyo fin de dar a la unión de los sexos, a la familia, una organización moral que corresponda a la vez a las aspiraciones del momento, a la naturaleza permanente del hombre, así como también a las directivas dadas por la noción del derecho”. En la institución las reglas están fijadas anticipadamente por el legislador, fuera de la voluntad de las partes.

- **Matrimonio como contrato:** Se fundamenta en que para su perfeccionamiento se requiere la libertad de los contrayentes. Pero debe observarse que en el matrimonio las partes no pueden reglamentar los efectos de este (principio de la inmutabilidad de las convenciones matrimoniales).

- **Concepción mixta:** Esta teoría la sostienen muchos autores como Rouast, Julliot de la Morandiere, Mazeaud, Planiol y Ripert y por Marty y Raynaud. Se fundamenta en que el carácter contractual del matrimonio prevalece en el matrimonio acto y la inderogabilidad por las partes del régimen legal a que sometidas como consecuencia de ese acto prevalece en el matrimonio-estado. No hay contraposición entre la teoría contractual e institucional matrimonio, sino que se pueden coordinar.

- **Matrimonio como acto jurídico-condición:** León Duguit expresa esta teoría en los siguientes términos: “Ver en el matrimonio un contrato es innegablemente un error. Sin duda, es una convención, pero una convención que es la condición de nacimiento de situación legal objetiva: la situación legal de casados, el estado de casados; situación permanente que tiene consecuencias generales que se impone sólo a los esposos, sino a todos, y que está determinada por la ley en efectos y en su extinción”.

- **Acto jurídico familiar:** Algunos autores modernos, como Van Tuhr, Messineo y Stolfi, Castán Tobeñas, Albaladejo y Díez Picaza, Ripert y Boulanger, Salvat, Lafaille, y otros, califican al matrimonio como negocio jurídico de familia. Pero algunos de estos son partidarios de la teoría de la institución en cuanto al matrimonio-estado, o bien de la concepción mixta. Estamos de acuerdo con Belluscio en determinar por un lado la naturaleza del matrimonio-acto, y por otro la del matrimonio estado. En cuanto al matrimonio-acto, es un acto jurídico familiar. Y en cuanto al matrimonio-estado, se trata de una institución-cosa, por cuanto

<sup>1</sup> Marco Gerardo Monroy Cabra, Derecho de Familia, Infancia y Adolescencia, Editorial Librería Ediciones del Profesional, Decimocuarta Edición 2012 “Corregida, aumentada y actualizada”, Capítulo XIV, pág. 223.

<sup>2</sup> *Ibid.*

<sup>3</sup> *Ibid.*, pág. 224.

es un régimen legal, “un complejo de derechos y deberes que las partes no pueden modificar y a las cuales quedan sometidas como consecuencia del matrimonio-acto”<sup>4</sup>.

Luego de esta breve explicación a lo que se entiende, desde la perspectiva del tratadista Monroy por matrimonio, su naturaleza y fines entrará a exponer los argumentos jurídicos y fácticos que sustentan esta iniciativa legislativa.

### V. Fundamentos jurídicos

La Constitución Política reconoce los derechos de los en el artículo 44. Adicionalmente se advierte que los niños gozarán también “de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia” artículo 44, C. P. El Constituyente de 1991 decidió hacer expresa, para el caso de los menores, la regla general según la cual “la enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Constitución y en los convenios internacionales vigentes, no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ellos”.

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

### VI. Justificación

De conformidad con nuestro ordenamiento jurídico, es capaz para obligarse la persona mayor de 18 años y es capaz relativo los mayores de 14 años, en esos supuestos los menores adultos entre 14 y 18 años solo serían capaces para contraer ciertas obligaciones, y serían nulos sus demás actos; los menores de edad no pueden ser vinculados libremente a la vida laboral, no son aptos para participar en las decisiones políticas (votar), por lo anterior pierde todo fundamento que se autorice a menores de edad a contraer matrimonio, cuando

no pueden vincularse a la vida laboral, ejercer sus derechos como ciudadanos y obligarse.

De acuerdo con la Unicef el matrimonio infantil<sup>5</sup>, que se define como un matrimonio formal o unión informal antes de los 18 años, es una realidad para los niños y las niñas, aunque a las niñas les afecta de manera más desproporcionada, los padres optan por casar a sus hijas a edades tempranas por varios motivos. En algunas sociedades las familias pobres consideran que las niñas son una carga económica, por lo que casarlas es una medida de supervivencia necesaria para la familia. Algunos piensan, además, que el matrimonio a una edad temprana protege a la niña frente al peligro de sufrir agresiones sexuales o, con carácter más general, le procura la protección de un tutor varón.

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

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

- **Abandono de la educación:** Una vez casadas, las niñas tienden a dejar la escuela.

- **Problemas de salud:** Los embarazos prematuros, que aumentan la tasa de mortalidad infantil y derivada de la maternidad. Las niñas adolescentes son también más vulnerables al contagio de enfermedades de transmisión sexual, como el VIH/SIDA.

- **Malos tratos:** Es habitual en los matrimonios precoces. Además, las jóvenes que se niegan a casarse o que eligen a un compañero para el matrimonio contra el deseo de sus progenitores a menudo son castigadas o incluso asesinadas por sus familias. Es lo que se conoce como “asesinatos por honor”.

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

<sup>4</sup> *Ibíd.*, pág. 227.

<sup>5</sup> [http://www.unicef.org/spanish/protection/57929\\_58008.html](http://www.unicef.org/spanish/protection/57929_58008.html).

(Unicef, Estado Mundial de la Infancia, 2009). Por último, el matrimonio infantil a menudo trae consigo la separación de la familia y los amigos y la falta de libertad para participar en actividades de la comunidad, lo que podría tener consecuencias importantes sobre la salud mental de las niñas y su bienestar físico.

Cuando se produce, el matrimonio infantil funciona como una norma social. Casarse con niñas menores de 18 años de edad tiene sus raíces en la discriminación de género, y alienta el embarazo prematuro; también fomenta la preferencia por la educación del varón. El matrimonio infantil es también una estrategia para la supervivencia económica, ya que las familias casan a sus hijas a una edad temprana para reducir su carga económica.

La Unicef ha lanzado una iniciativa con la intención de que a 2017 dentro de la región se incorporen medidas de protección contra las niñas y las mujeres, sobre todo, considera que es necesario limitar la edad mínima del matrimonio, ello con la firme convicción de que este tipo de iniciativas contribuirán directamente a la eliminación de toda práctica nociva contra mujeres y niñas, entre las cuales se menciona el matrimonio infantil, matrimonio temprano y matrimonio forzado, así como prácticas de mutilación genital femenina (Unicef, Objetivo de Desarrollo Sostenible número 5 “Lograr Igualdad de Género y Empoderar a todas las Mujeres y Niñas”). En igual sentido, el Comité de Derechos del Niño ha realizado varias observaciones y recomendaciones, a principios de este año, al Estado colombiano, dado que genera preocupación la existencia de excepciones a la edad mínima para el matrimonio, lo que podría conllevar al fomento de prácticas nocivas como las que señala en su iniciativa la Unicef.

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

## VII. Actualidad

De acuerdo con las cifras de la Registraduría Nacional del Estado Civil<sup>6</sup>, en Colombia entre los años 2010 a 2015 se celebraron en el país 70 ma-

trimonios contraídos por ambos cónyuges menores de edad, entre los mismos años se celebraron **3.529** matrimonios en donde uno de los contrayentes era menor de edad, en donde los departamentos de Antioquia con 531 matrimonios, Caquetá con 222, La Guajira con 196, Santander con 326 y Valle con 336, presentaron el mayor número de matrimonios, situación que evidencia que los matrimonios no se celebra entre menores de edad si no que, individuos mayores de edad contraen matrimonio con personas que no han alcanzado su madurez física, intelectual y cognoscitiva que afecta gravemente su desarrollo.

Adicionalmente, el Instituto Nacional de Salud<sup>7</sup> informa para la semana 24 de 2015, en Colombia se notificaron 1.291 casos de morbilidad materna extrema en adolescentes, las cuales corresponden al 20,3% del total de todos los casos presentados en el año, los casos se presentaron en adolescentes entre 15 y 19 años de edad. Cifras que evidencian los riesgos en los que se encuentran las adolescentes que contraen matrimonio, y como ya se manifestó uno de los fines del matrimonio es la procreación, lo que pone en una situación de especial riesgo a las menores que contraen matrimonio.

## VIII. Contexto internacional

A continuación se relacionaran algunos ejemplos internacionales de países que modificaron su normatividad, aumentando la edad para contraer matrimonio con el fin de proteger a los menores de edad.

1. A partir de julio de 2015 España ya no será el país europeo con el límite de edad más bajo para casarse. En ese país entró en vigor la nueva Ley de Jurisdicción Voluntaria, la edad legal mínima para contraer matrimonio será de 16 años. Adicionalmente manifiesta que así, España se pone a la par con la mayoría de los países europeos.

2. Guadalajara, Jalisco en marzo 2015 el Congreso del Estado avaló los cambios al Código Civil de Jalisco para prohibir el matrimonio entre y con menores de edad. Esta prohibición continuará, aunque los padres de familia den el consentimiento y solo podrá romper por la vía judicial, afirma el Diputado Jaime Prieto Pérez, impulsor de la reforma.

3. Panamá: La prohibición para que las personas menores de 18 años de edad puedan contraer matrimonio en todo el territorio nacional entró en vigencia la Ley No. 30 el pasado 5 de mayo, según la Gaceta Oficial. Con esta, se modifican artículos del Código de la Familia y del Menor que establecían edades mínimas, según sexo, para contraer

165228-STRCI-097, dirigida al Senador Honorio Miguel Henríquez Pinedo, fecha 11 de agosto de 2015.

<sup>6</sup> Registraduría Nacional del Estado Civil, Comunicación Radicado No. 056300 –correspondencia enviada–, Asunto: Derecho de Petición Parlamentario RNEC.

<sup>7</sup> Instituto Nacional de Salud, Comunicación Radicado número 1000-013422. Asunto: Solicitud de información-Proyecto de ley número 06, dirigida al Senador Honorio Miguel Henríquez Pinedo, fecha 5 de agosto de 2015.

matrimonio: 14 años para las niñas, y 16 años para los varones.

### IX. Proposición final

Por las razones expuestas, solicito a la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, dar primer debate al Proyecto de ley número 06 de 2015 Senado *por medio de la cual se modifican los artículos 116, 117 y el numeral 2 del artículo 140 del Código Civil.* **En el texto del proyecto original.**

De los honorables Senadores,



JAIME AMÍN HERNÁNDEZ  
Senador de la República

\* \* \*

### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 51 DE 2015 SENADO

*por medio de la cual se adiciona un artículo nuevo al Capítulo VII del Título I del Libro Segundo del Código Penal.*

Bogotá, D. C., septiembre de 2015

Doctor

MANUEL ENRÍQUEZ ROSERO

Presidente

Comisión Primera

Honorable Senado de la República

Ciudad

**Referencia:** Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 051 de 2015 Senado, *por medio de la cual se adiciona un artículo nuevo al Capítulo VII del Título I del Libro Segundo del Código Penal.*

Respetable doctor:

En cumplimiento de la designación efectuada mediante el Acta MD-06 proferida por la Mesa Directiva de la Comisión Primera para ser ponente del proyecto de Ley de la referencia, de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, someto a consideración de los honorables congresistas el siguiente informe de ponencia.

#### I. Síntesis

El proyecto de ley que se somete a consideración del honorable Senado de la República, tiene como finalidad implementar un tipo penal denominado “*Omisión o denegación de urgencias en salud*” para sancionar la omisión, impedimento, retardo o negación de la prestación del servicio de

urgencias en salud a quienes se encuentren en estado de inminente peligro.

Los sujetos calificados del delito según el proyecto, serían el representante legal o el empleado de la entidad prestadora de los servicios de salud que sin justa causa cometa alguno de los verbos rectores.

Se propone una pena de prisión de 4 a 6 años y una inhabilidad para el ejercicio de la profesión por el mismo término de la condena. También el aumento de una cuarta parte de la pena, si sobreviene la muerte.

#### II. Consideraciones

1. Es loable la intención reseñada en la exposición de motivos por parte del autor del proyecto de recoger una iniciativa que se presentó en diferentes escenarios y legislaturas, consistente en tipificar como conducta penal la reprochable práctica conocida como “el paseo de la muerte” que tiene lugar cuando una persona es rechazada y remitida de una institución del sistema de seguridad social a otra, hasta que finalmente perece.

2. Dos circunstancias que vale la pena traer a colación han impedido en el pasado que este delito fuera una realidad:

La primera, la declaratoria de inexecutable mediante Sentencia C-302-10 de la Corte Constitucional del Decreto 126 de 2010 “*por la cual se dictan disposiciones en materia de Inspección, Vigilancia y Control, de lucha contra la corrupción en el Sistema General de Seguridad Social en Salud, se adoptan medidas disciplinarias, penales y se dictan otras disposiciones*”, dictado por el Gobierno de Álvaro Uribe Vélez en el marco de la declaratoria de Estado de Emergencia Social – Decreto 4975 de 2009–.

En ese decreto del año 2010, como bien lo refiere el autor, en el artículo 28, se consagró el delito de “*omisión en la atención inicial de urgencias*” en términos similares a los de la presente iniciativa, como una medida necesaria para conjurar la grave crisis que afectaba y aún hoy afecta, la viabilidad del Sistema General de Seguridad Social en Salud, en detrimento de la continuidad en la prestación del servicio público esencial de salud y el goce efectivo del derecho fundamental a la salud.

En esa oportunidad, la Corte Constitucional aplicó la figura de la “*inconstitucionalidad consecucional*” al decreto en su integridad, luego de la desafortunada declaratoria de inexecutable del Decreto 4975 de 2009, “*por el cual se declara el Estado de Emergencia Social*”. Recordemos que la excepcional gravedad en la que se encontraba el sistema de seguridad social en salud, en ese momento y aún hoy, no fue meritorio para que la Corte diera por acreditado un “presupuesto material” para la declaración del Estado de emergencia social por no tratarse de “hechos sobrevinientes y ex-

traordinarios” y por existir mecanismos ordinarios para remediar la situación –ver Sentencia C-252 de 2010–.

En esas condiciones, el delito de “omisión en la atención inicial de urgencias” incorporado al Código Penal por el Gobierno Uribe mediante decreto el día 21 de enero de 2010, fue declarado inexecutable el día 28 de abril de 2010.

La segunda, que aun haciendo uso del mecanismo ordinario aclamado por la Corte en la aludida sentencia, ninguno de los proyectos de ley en los que se ha pretendido incorporar este delito, han surtido el trámite completo que se requiere para convertirse en ley de la República. Tal como lo refiere el ponente, han sido varios, así:

Nº de proyecto	Cámara Origen	Autores	Informe de Ponencia	Estado actual
071-2008	Cámara de Representantes <i>Gaceta del Congreso</i> número 510 de 2008	R. C. Guillermo Antonio Santos Marín, R. C. Pedro Nelson Pardo Rodríguez y honorable Senador Mauricio Jaramillo Martínez	Comisión Primera C. R. Carlos Enrique Soto Jaramillo Ponencia positiva 09.18.2008 <i>Gaceta del Congreso</i> número 643 de 2008	Archivado por tránsito de legislatura 06.20.2009
052-2009	Cámara de Representantes <i>Gaceta del Congreso</i> número 621 de 2009	R. C. Guillermo Antonio Santos Marín, R. C. Pedro Nelson Pardo Rodríguez y honorable Senador Mauricio Jaramillo Martínez	Comisión Primera C. R. Carlos Enrique Soto Jaramillo Ponencia positiva 08.26.2009 <i>Gaceta del Congreso</i> número 783 de 2009	Retirado por el autor 11.24.2009
193-2009	Cámara de Representantes <i>Gaceta del Congreso</i> número 1041 de 2009	R. C. Guillermo Antonio Santos Marín		Retirado por el autor 11.03.2009
050-2012	Senado <i>Gaceta del Congreso</i> número a 489 de 2012	honorable Senador Guillermo Antonio Santos Marín, honorable Senador Juan Mario Laseña Jaramillo y R. C. Jaime Armando Yepes Martínez	Comisión Primera honorable Senador Armando Benedetti Ponencia positiva 03.21.2013 <i>Gaceta del Congreso</i> número 128 de 2013	Archivado por tránsito de legislatura 06.20.2013
144-2015	Senado <i>Gaceta del Congreso</i> número 126 de 2015	honorable Senador Armando Benedetti Villaneda		Archivado por tránsito de legislatura 06.19.2015

3. En la actualidad, el Congreso tiene una razón adicional para debatir hasta el final este proyecto, dado el mandato contenido en la Ley Estatutaria 1751 de 2015 “*por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones*”, en la que se ratifica la prohibición de la negación de prestación de servicios de salud y se plantea como compromiso expreso del Congreso de la República definir mediante ley, sanciones penales y disciplinarias frente a situaciones como la presente. Dispone el artículo 14, especialmente su parágrafo:

**“Artículo 14. Prohibición de la negación de prestación de servicios.** Para acceder a servicios y tecnologías de salud no se requerirá ningún tipo de autorización administrativa entre el prestador de servicios y la entidad que cumpla la función de gestión de servicios de salud cuando se trate de atención de urgencia.

*El Gobierno nacional definirá los mecanismos idóneos para controlar el uso adecuado y racional de dichos servicios y tecnologías en salud.*

**Parágrafo 1º.** En los casos de negación de los servicios que comprenden el derecho fundamental a la salud con independencia a sus circunstancias, el Congreso de la República definirá mediante ley las sanciones penales y disciplinarias, tanto de los representantes legales de las entidades a cargo de la prestación del servicio como de las demás personas que contribuyeron a la misma.

**Parágrafo 2º.** Lo anterior sin perjuicio de la tutela”.

4. Los argumentos presentados en la exposición de motivos recogen en buena parte las preocupaciones expresadas por quienes en el pasado impulsaron proyectos de similar contenido, y pone de presente las contundentes estadísticas que soportan con datos reales y fehacientes la crítica situación. Siendo esta una situación de público conocimiento, se hace necesario que en la presente legislatura se le pueda dar el trámite, estudio y debate a un tema de tanta importancia, pues urge corregir tales conductas de algunos prestadores del servicio de sector salud, las cuales no concuerdan con los principios y normas orientadoras de la prestación del servicio público de salud, poniendo con ello en grave riesgo la vida e integridad de las personas.

En el presente caso, la sanción penal es necesaria como medida preventiva, ante la inoperancia de las prohibiciones y sanciones que actualmente contemplan las leyes, que han sido de carácter administrativo y pecuniario. En ese sentido se debe considerar además de la ley estatutaria, que la obligatoriedad de la atención inicial de urgencias estaba contemplada en la Ley 100 de 1993 en su artículo 168 –reglamentada en punto a los servicios de urgencia por los Decretos 412 de 1992 y 4747 de 2997– y la garantía de atención inicial de urgencias a todos los colombianos en cualquier IPS del país en el artículo 20 de la Ley 1122 de 2007. Lo anterior, en desarrollo del artículo 49 Constitucional que ordena al Estado garantizar la prestación del servicio de salud<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Incluso antes de la Constitución de 1991 en la Ley 10 de 1990 se estableció la obligación de *prestar la atención inicial de urgencias* para todas las instituciones y entidades prestadoras, con independencia de la capacidad socio-económica de quien demandara el servicio –artículo 2º–. Esa norma, fue reglamentada en su momento mediante Decreto 1761 de 1990 “por el cual se reglamentan los servicios de urgencias”.

Finalmente y no menos importante, es la concordancia de esta normatividad interna con los compromisos internacionales adquiridos por Colombia en relación con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado mediante la Ley 74 de 1968, el cual en su artículo 12 dispone, en relación con los Estados, que estos “*reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental*” y adoptarán medidas para asegurar la plena efectividad de este derecho.

5. La conducta que se pretende penalizar con la inclusión de este nuevo artículo en el Código Penal, no se encuentra tipificada en la legislación vigente colombiana. Se podría refutar que ya existen dos conductas típicas dentro del Código Penal que son el homicidio y la omisión de socorro, pero se ha visto cómo ninguna de las dos ha operado eficazmente para contrarrestar y disminuir esta práctica; tan es así que a la fecha no se conoce la primera condena en el ámbito penal por estos hechos.

Así las cosas, es necesario crear un tipo penal especial que regule específicamente esta situación con elementos propios, es decir, (i) con un sujeto activo calificado, (ii) una conducta específica que se reprocha determinada por verbos rectores (que, sin justa causa, omite, impida, retarde o niegue la prestación del servicio de salud), y (iii) un sujeto pasivo calificado (una persona cuya vida se encuentre en estado de inminente peligro).

6. Respecto de la forma como viene redactada la propuesta de tipo penal, me permito compararla con la implementada en el aludido Decreto 126 de 2010, a efecto de proponer seguir adelante con la iniciativa, tomando de una y otra norma los mejores elementos.

Proyecto de ley número 051 de 2015	Decreto 126 de 2010
<p><b>Artículo 1°.</b> Adiciónese al capítulo VII del Título I del libro Segundo del Código Penal, el siguiente artículo:</p> <p><b>Artículo 131 A. Omisión o denegación de urgencias en salud.</b></p> <p><b>El representante legal o empleado</b> de una entidad vigilada por la Superintendencia Nacional de Salud que, sin justa causa, <u>omita, impida, retarde o niegue</u> la prestación del servicio de salud a una persona cuya vida se encuentre en estado de <u>inminente peligro</u>, incurrirá en prisión de <u>cuatro (4) a seis (6) años</u> e inhabilitación para el ejercicio de la profesión por el mismo término.</p> <p>Si como consecuencia de la anterior conducta sobreviene la muerte, la pena de prisión se aumentará hasta en <u>una cuarta parte</u>.</p>	<p><b>Artículo 28.</b> Adiciónese el artículo 131 A al Capítulo VII del Título I del Libro II de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 131 A. Omisión en la atención inicial de urgencias.</p> <p><b>El que teniendo la capacidad institucional y administrativa</b> para prestar el servicio de atención inicial de urgencias y, sin justa causa, <u>niegue</u> la atención inicial de urgencias a otra persona que se encuentre <u>en grave peligro</u>, incurrirá en pena de prisión de <u>treinta y seis (36) a setenta y dos (72) meses</u>.</p> <p>La pena se agravará de una tercera parte a la mitad si el paciente que requiere la atención es menor de doce (12) o mayor de sesenta y cinco (65) años.</p> <p>Si como consecuencia de la negativa a prestar la atención de urgencias deviene la muerte</p>

Proyecto de ley número 051 de 2015	Decreto 126 de 2010
	del paciente, <u>la pena será de prisión de setenta (70) a ciento veinte (120) meses</u> , siempre que la conducta no constituya delito sancionado con pena mayor.

En virtud de lo anterior, se propondrán algunos ajustes en aras de lograr la mayor eficacia de la medida, consistentes en síntesis:

1. Se ampliarán los sujetos activos calificados de manera que cobije a todos aquellos que tengan la capacidad institucional y administrativa para prestar el servicio de atención inicial de urgencias: el director, administrador, representante legal, funcionario o contratista.

Esto porque la redacción original puede cobijar solo al representante legal o a un “empleado” que exigiría relación laboral, dejando por fuera otros eventuales responsables y pudiéndose entender la “o” como disyuntiva.

2. Se ajusta el nombre de la Superintendencia y sus funciones.

3. Se mejora la redacción de “estado de inminente peligro” a “situación de inminente peligro”.

4. Se establecen las penas en meses y no en años como es lo usual en el Código Penal.

Con fundamento en lo esbozado, se demuestra la conveniencia del proyecto y en consecuencia se presenta ponencia positiva al Proyecto de ley número 051 de 2015, con modificaciones.

### III. Contenido del Articulado

Revisado con detenimiento el proyecto de ley sometido a consideración, me permito presentar ante la honorable Comisión que usted preside, el texto normativo con los cambios y pliego de modificaciones que tendría el articulado en relación con la propuesta presentada, en los términos que a continuación se exponen:

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese al capítulo VII del Título I del Libro Segundo del Código Penal, el siguiente artículo:

**Artículo 131 A. Omisión o denegación de urgencias en salud.**

El director, administrador, representante legal, funcionario o contratista de las entidades sometidas al control y vigilancia de la Superintendencia Nacional de Salud que sin justa causa, omite, impida, retarde o niegue la prestación del servicio de salud a una persona cuya vida se encuentre en si-

tuación de inminente peligro, incurrirá en prisión de cuarenta y ocho (48) a setenta y dos (72) meses e inhabilitación para el ejercicio de la profesión por el mismo término.

Si como consecuencia de la anterior conducta, sobreviene la muerte, la pena de prisión se aumentará hasta en una cuarta parte.

Artículo 2°. *Vigencia.* Esta ley entrará a regir a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

### Proposición

Por las anteriores consideraciones, propongo dar primer debate al Proyecto de ley número 051 de 2015, *por medio de la cual se adiciona un artículo nuevo al Capítulo VII del Título I del Libro Segundo del Código Penal* con el respectivo pliego de modificaciones propuesto que se anexa al presente informe.

Del honorable Senador,



JOSE OBDULIO GAVIRIA VÉLEZ  
H. Senador de la República

### PLIEGO DE MODIFICACIONES TEXTO DEL PROYECTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 51 DE 2015 SENADO

*por medio de la cual se adiciona un artículo nuevo al Capítulo VII del Título I del Libro Segundo del Código Penal.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese al Capítulo VII del Título I del libro Segundo del Código Penal, el siguiente artículo:

**Artículo 131 A. Omisión o denegación de urgencias en salud.**

El director, administrador, representante legal, funcionario o contratista de las entidades sometidas al control y vigilancia de la Superintendencia Nacional de Salud que sin justa causa, omita, impida, retarde o niegue la prestación del servicio de salud a una persona cuya vida se encuentre en situación de inminente peligro, incurrirá en prisión de cuarenta y ocho (48) a setenta y dos (72) meses e inhabilitación para el ejercicio de la profesión por el mismo término.

Si como consecuencia de la anterior conducta, sobreviene la muerte, la pena de prisión se aumentará hasta en una cuarta parte.

Artículo 2°. *Vigencia.* Esta ley entrará a regir a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Del honorable Senador,



JOSE OBDULIO GAVIRIA VÉLEZ  
H. Senador de la República

\*\*\*

### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 63 DE 2015 SENADO

*por la cual se modifica y adiciona la Ley 5ª de 1992, se crea la Comisión Legal del Congreso de la República para la Defensa, Protección y Promoción de los Derechos de los Pueblos Indígenas y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 21 de septiembre de 2015.

Senador

MANUEL ENRÍQUEZ ROSERO

Presidente Comisión Primera

Honorable Senado de la República

Ciudad

En cumplimiento del honroso encargo que me impartió la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República, me permito presentar informe positivo de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 63 de 2015 Senado, *por la cual se modifica y adiciona la Ley 5ª de 1992, se crea la Comisión Legal del Congreso de la República para la Defensa, Protección y Promoción de los Derechos de los Pueblos Indígenas y se dictan otras disposiciones.*

La presente ponencia consta de las siguientes partes:

- I. Trámite
- II. Objetivo y contenido de la propuesta de ley
- III. Justificación de la iniciativa
- IV. Impacto Fiscal
- V. Reserva de ley Orgánica
- VI. Proposición

#### I. Trámite

El proyecto de ley objeto de estudio fue presentado el pasado 19 de agosto del 2015 por los honorables Congresistas Marco Avirama Avirama, Luis Évelis Andrade, Germán Carlosama López y Édgar Cipriano Moreno. Fue recibido el 30 de julio en Comisión Primera del Senado de la República, y por designación de la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente



del Senado de la República le correspondió a la suscrita Senadora rendir Informe de Ponencia para primer debate, mediante Acta MD-08 de 2 de septiembre de 2015.

## II. Objeto y contenido del proyecto de ley

De acuerdo con el texto propuesto por los autores, el proyecto de ley bajo discusión tiene por objeto promover la implementación efectiva de las normas que reconocen los derechos de los pueblos indígenas, a través de la creación en el Congreso de la República, de la Comisión Legal para la Defensa, Protección y Promoción de los Derechos de los Pueblos Indígenas, la cual abogará por garantías para el ejercicio y disfrute pleno de los derechos de los pueblos indígenas y por un eficaz control político desde el Congreso de la República, sobre políticas, proyectos o acciones públicas o privadas que los afecten.

El proyecto de ley bajo estudio cuenta con dieciséis artículos, incluido el de vigencia, distribuidos así:

El artículo 1° desarrolla el objeto de la ley, que como se expone arriba, busca promover la implementación de la normatividad reconocedora de los derechos de los pueblos indígenas, y hacer seguimiento y control político a los programas y las políticas públicas para la defensa y promoción de los derechos individuales y colectivos de los pueblos y comunidades indígenas, desde una perspectiva de derechos.

El artículo 2° adiciona el artículo 55 de la Ley 5ª de 1992, incorporando al texto orgánico la Comisión Legal para la Defensa, Protección y Promoción de los Derechos de los Pueblos Indígenas.

El artículo 3° adiciona el estatuto orgánico con un nuevo artículo, que desarrolla el objeto de la Comisión Legal para la Defensa, Protección y Promoción de los Derechos de los Pueblos Indígenas.

El artículo 4° describe la composición que tendrá la Comisión Legal para la Defensa, Protección y Promoción de los Derechos de los Pueblos Indígenas, que estará integrada por nueve miembros, entre quienes están por derecho propio los dos Senadores y el Representante a la Cámara elegidos por Circunscripción Especial Indígena, aquellos congresistas que se autorreconozcan como indígenas, y los congresistas que manifiesten su interés en hacer parte de la misma.

El artículo 5° adiciona la Ley 5ª de 1992 con un artículo que enumera las funciones que debe tener la Comisión Legal que se crea por el proyecto de ley bajo discusión. Así, plantea entre otras obligaciones la de presentar iniciativas legislativas que garanticen el ejercicio y materialización de los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas, a las instancias definidas para consultar y concertar dichas iniciativas, así como acompañar otras iniciativas construidas con los pueblos

indígenas y sus organizaciones representativas y ejercer control político sobre los diversos entes del Estado en relación con el diseño e implementación de planes, programas, proyectos y políticas públicas que afecten a los pueblos indígenas.

El artículo 6° añade un artículo nuevo al Estatuto Orgánico del Congreso de la República, reglamentando las sesiones de la Comisión Legal para la Defensa, Protección y Promoción de los Derechos de los Pueblos Indígenas, que se debe reunir mínimo una vez al mes, siendo adoptadas sus decisiones por mayoría simple.

El artículo 7° indica las atribuciones de la Comisión Legal para la Defensa, Protección y Promoción de los Derechos de los Pueblos Indígenas.

El artículo 8° reglamenta la conformación de la Mesa Directiva de la Comisión Legal que se crea mediante esta iniciativa.

Los 9°, 10, 11, 12 y 13 adicionan la planta de personal del Congreso de la República, para integrar la Comisión Legal para la Defensa, Protección y Promoción de los Derechos de los Pueblos Indígenas, así como pasantes y judicantes de acuerdo con lo establecido en las disposiciones y convenios que ha establecido el Congreso de la República con distintas Instituciones de Educación Superior.

El artículo 15 se refiere al Costo Fiscal, que de acuerdo con el proyecto de ley será responsabilidad de las Mesas Directivas de Senado y Cámara el incluir las partidas correspondientes al pago de la planta de personal de la Comisión Legal para la Defensa, Protección y Promoción de los Derechos de los Pueblos Indígenas en el Presupuesto Anual de Gastos del Congreso de la República.

El artículo 16 determina la vigencia de la ley, que será a partir de su promulgación.

## III. Justificación de la iniciativa

*“El señor Álvarez Guzmán Alcalde municipal de Ortega dio órdenes que me quemaran las tres casas grandes del caserío de Llanogrande. Una era Escuela de varones otra era Escuela de niñas. Esto sucedió después de un violento ataque y abaleo que hicieron contra mi persona siendo víctimas de muerte algunos indígenas de los asaltos y atropellamientos cometidos por los partidos políticos Liberales y Conservadores tradicionales, contra la Raza de Huestes indígenas de la tierra Guanani.*

*Esa negativa de permitir la educación de la raza indígena, condenada a permanecer en el analfabetismo y la ignorancia, para que tuvieran que arrojarse los indios para saludar a un blanco”.*

Manuel Quintín Lame. Las luchas del indio que bajó de la montaña al valle de la civilización. (1973).

Mucho tiempo ha pasado desde la promulgación de la Ley 89 de 1890. En aquel entonces, el

Congreso de la República expidió la norma en cuestión, con el objeto de “determinar la manera como deben ser gobernados los salvajes que vayan reduciéndose a la vida civilizada”. Estos términos de “salvajes”, vigentes hasta 1996 por decisión de la Corte Constitucional, retratan de manera vergonzosa la que ha sido la actuación de muchas autoridades públicas frente a la cuestión indígena.

Hoy la situación de los pueblos originarios, pese al cambio en las normas de la República, no varía en su cotidianidad. En palabras del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, señor Rodolfo Stavenhagen, “La situación de los derechos humanos de los indígenas de Colombia es grave, crítica y profundamente preocupante<sup>1</sup>”. De acuerdo con la Relatoría, el conflicto armado que atraviesa el país ha tenido devastadores efectos en las comunidades indígenas, al punto de llevar a muchas de ellas al borde de la extinción. Asesinatos, masacres, desaparición forzada, persecuciones y desplazamientos masivos son, entre otras, dificultades que los pueblos originarios deben afrontar con miras a sobrevivir. De acuerdo con cifras del Registro Único de Información, 155.798 indígenas han sido víctimas de un hecho victimizante relacionado con el conflicto armado.

Colombia cuenta hoy con 94 grupos indígenas, que hablan 64 lenguas diferentes. Ellos están conformados por cerca de un millón de personas, y viven en 27 departamentos del país<sup>2</sup>. De acuerdo con la Oficina de las Naciones Unidas para los Refugiados, estas comunidades están estructuradas como “organizaciones sociopolíticas diversas conformadas por agricultores, horticultores, pastores, recolectores y pescadores, con múltiples patrones de asentamiento, incluidos pequeños grupos nómadas y seminómadas”. Estas organizaciones, por sus características, son víctimas del conflicto no solo como sujetos individuales, sino como sujetos colectivos. En palabras de ACNUR, víctimas en el “ejercicio de la territorialidad, la identidad cultural, la autonomía y la integridad (su supervivencia como pueblos).”<sup>3</sup>.

De acuerdo con la Relatoría Especial para situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, a partir de los años 80 se evidenció un incremento en las acciones de los grupos armados en contra de los indígenas. Estas violaciones, que llegaron a topes desafortunados como los más de 100 miembros y autoridades indígenas asesinados durante el 2003, deja para cifras del año 2005 más de 2.660 casos de violaciones a

los derechos humanos y al derecho internacional humanitario contra pueblos indígenas. De acuerdo con el informe, la tasa de violencia es 100% mayor a la media nacional en los municipios indígenas, siendo los más afectados los pueblos kankuamo y wiwa de la Sierra Nevada, el pueblo kofán en Putumayo, el chimila en Magdalena, así como los pueblos korebajú, betoyes y nasa, y los tule y embera katio en la región de Urabá.<sup>4</sup>

En el mismo sentido, el Estado también ha actuado en contra de los indígenas. De acuerdo con la Relatoría, en el anterior Gobierno se presentaban denuncias de detenciones masivas y arbitrarias efectuadas por el Ejército en comunidades indígenas sin orden judicial previa de acuerdo con lo dispuesto en el Estatuto Antiterrorista, vigente en aquel entonces. Las fuerzas armadas emitían en ocasiones las órdenes al momento de la captura o después de la misma, y después de la liberación por falta de evidencias, los indígenas que habían estado detenidos quedaban fichados como “terroristas” lo que incrementaba los peligros en contra de su seguridad.<sup>5</sup>

Adicionalmente, se advierte en el informe de la Relatoría el peligro adicional que tienen las comunidades indígenas con los daños que se producen sobre el medio ambiente y la biodiversidad de sus regiones, en especial por la explotación forestal, la extracción petrolera, las diversas operaciones mineras de extracción de oro, carbón, minerales y otros, así como la construcción de megaproyectos hidroeléctricos.<sup>6</sup>

Frente a estas circunstancias adversas, el movimiento indígena se ha visto fortalecido a la par de los movimientos sociales que alzan su voz para denunciar las dificultades en el ejercicio de sus derechos. En este sentido, la lucha por los derechos indígenas es la lucha por la paz, que se construye desde los territorios. La creación de la Comisión Legal que se plantea en el proyecto bajo estudio es vital para que el Congreso de la República ejerza el control y dé curso a las iniciativas necesarias para la inclusión efectiva de los pueblos originarios que inspiró a los constituyentes de 1991.

Es en este sentido, que vistas las necesidades de visibilización, atención y seguimiento que tienen los pueblos originarios, corresponde al Congreso de la República, en especial a las y los congresistas que deben actuar en representación de dichos pueblos, generar espacios de participación y debate sobre las necesidades de la población indígena en Colombia. Así, una forma idónea de materializar este objetivo es la creación de la Comisión Legal para la Defensa, Protección y Promoción de los Derechos de los Pueblos Indígenas, toda vez

<sup>1</sup> Ver Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen (2004). Ratificado por Relator Especial James Anaya (2009).

<sup>2</sup> Ver Informe ACNUR. Enfoque Diferencial Étnico de la Oficina de Acnur en Colombia Estrategia de Transversalización y Protección de la Diversidad (2005).

<sup>3</sup> *Ibíd.* Página 3.

<sup>4</sup> Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen (2004).

<sup>5</sup> *Ibíd.* Págs. 12-13

<sup>6</sup> *Ibíd.* Pág. 15

que garantiza con ánimo de permanencia los esfuerzos realizados por la bancada de Congresistas a través del tiempo, tal y como fue expuesto en la Exposición de motivos por los autores del proyecto de ley en discusión. Desde el año 2010, la conformación de la Bancada Indígena condujo a la visibilización de los intereses y preocupaciones de los pueblos originarios, a través de constancias y proposiciones en relación con los proyectos de ley que afectaban la vida, los territorios y los intereses colectivos de los pueblos indígenas. En el mismo sentido, la participación de dicha Bancada en los espacios de concertación con los pueblos y organizaciones indígenas como la Mesa Permanente de Concertación y la Comisión Nacional de Territorios Indígena, denota la importancia que la Comisión Legal tendría como espacio de interlocución entre los pueblos y organizaciones indígenas y el Congreso de la República.

De acuerdo con la Constitución Política, el Congreso de la República puede administrar sus propios asuntos, tal como lo consagra el numeral 20 del artículo 150. Este artículo superior, en concordancia con el artículo 12 de la Ley 3ª de 1992, que dispone que el Reglamento Interno del Senado y de la Cámara de Representantes determinará el número de integrantes, competencias y procedimientos de las Comisiones Legales, reafirma la competencia que tiene el Congreso para dar vida a esta Comisión Legal para la Defensa, Protección y Promoción de los Derechos de los Pueblos Indígenas.

El Congreso de la República debe ahondar en su carácter democrático y representativo, y una forma idónea de incentivar dichas características de la actividad legislativa es permitir estos espacios al interior de la Corporación. La importancia de las comisiones legales del Congreso de la República está ampliamente demostrada. La existencia de las comisiones legales brinda una estructura jurídica administrativa sólida y dinámica a los espacios de discusión temática, permitiendo el desarrollo de una agenda interpartidista y conjunta entre las cámaras para asuntos específicos, tal como se ha hecho con la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer. La creación de una Comisión Legal que aborde los temas relacionados con la población indígena abrirá la puerta a una consolidación de las propuestas de la bancada, otorgando visibilidad y generando un peso mayor al control de las políticas públicas que se desarrollan para la solución de los problemas de esta comunidad.

#### IV. Impacto Fiscal

De acuerdo con la exposición de motivos presentada por el autor del proyecto, la presente iniciativa impacta de manera directa los gastos de funcionamiento del Senado de la República y la Cámara de Representantes en forma proporcional, para cubrir la remuneración de la planta de personal de la Comisión Legal para la Protección de

los Derechos de la Población Indígena, correspondiente a los cargos de: un (1) Coordinador (a) Grado (10), dos (2) Profesionales Universitarios Grado (6) y un (1) Secretario (a) Ejecutivo (a) Grado 02 y los gastos mínimos de funcionamiento.

El personal requerido para el cumplimiento de la misión institucional de la Comisión se fijó bajo el criterio de racionalidad del gasto público y corresponde al mínimo requerido para el cumplimiento de los objetivos propuestos.

Atendiendo la autonomía financiera y administrativa que corresponde a las Cámaras por mandato de la ley, los recursos requeridos para el funcionamiento de la Comisión Legal para la Defensa, Protección y Promoción de los Derechos de los Pueblos Indígenas serán incluidos anualmente en el presupuesto de funcionamiento de ambas cámaras, previa su discusión y aprobación.

#### V. Reserva de Ley Orgánica

El presente proyecto de ley propone la modificación de la Ley Orgánica 5ª de 1992 “*por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes*” con el propósito de crear una nueva comisión legal, razón por la cual el mismo debe surtir el trámite correspondiente a las leyes orgánicas, según lo dispuesto en el artículo 151 superior:

**Artículo 151. El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Las leyes orgánicas requerirán, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra cámara.**

Al respecto ha sostenido la jurisprudencia constitucional:

“8. La Corte se ha pronunciado en diversas oportunidades sobre la naturaleza y jerarquía de las leyes orgánicas, su poder condicionante de la actividad legislativa ordinaria, y la necesidad de que su modificación deba ajustarse al trámite previsto para su aprobación.

La especial jerarquía que revisten las leyes orgánicas deriva de que, además de satisfacer los requisitos generales para la aprobación de cualquier otra ley, deben cumplir algunas exigencias adicionales. Como lo ha destacado la jurisprudencia de esta Corte, las leyes orgánicas presentan rasgos y requisitos especiales en los siguientes aspectos: (i) el fin de la ley; (ii) su contenido o aspecto material; (iii) la votación mínima aprobatoria; y (iv) el propósito del legislador.

En cuanto al primer rasgo, el artículo 151 de la Carta precisa que a este tipo de leyes “estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa”. De manera que su finalidad es la de regular una materia específica, condicionando posteriores desarrollos legislativos, en la medida en que organiza e integra la materia objeto de su regulación.

En cuanto al segundo rasgo, el contenido material, la propia Carta indica las materias que conforman la reserva de ley orgánica, como excepción a la cláusula general de competencia en cabeza del legislador ordinario, y que sirven para proteger procesos considerados de especial importancia por el Constituyente, como son el funcionamiento del Congreso, la planeación del desarrollo, lo relativo al presupuesto y al ordenamiento territorial. En ese orden de ideas, atribuye reserva de ley orgánica a las leyes que reglamentan el Congreso y cada una de las cámaras; las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones; el plan general de desarrollo; y la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales.

El tercer requisito, comporta la exigencia de un umbral especial para la aprobación de un proyecto de ley orgánica, consistente en la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara (C. P., artículo 151). Esta aprobación privilegiada pretende “la obtención de mayor consenso de las fuerzas políticas representadas en el Congreso de la República, lo cual garantiza mayor legitimidad democrática a la ley que va a autolimitar el ejercicio de la actividad legislativa”.

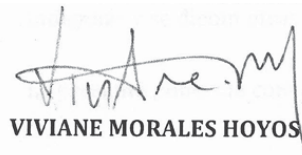
Finalmente, en lo que concierne al cuarto elemento distintivo, el propósito del legislador, significa que en el propio trámite legislativo debe aparecer clara, expresa y positiva la voluntad del Congreso de aprobar o modificar una ley de naturaleza orgánica. “Esta exigencia busca garantizar la transparencia en el curso del debate democrático, y abrir espacios discursivos y participativos de control político que, en muchos casos, no tienen lugar cuando lo que se debate es la aprobación de una ley ordinaria”.

En estas condiciones, si un proyecto pretende convertirse en ley orgánica deberá reunir no solo los requisitos ordinarios para la aprobación de toda ley, sino, además, las características especiales de las leyes de naturaleza orgánica: la ausencia de cualquiera de ellos provoca su inconstitucionalidad.”<sup>7</sup>.

## VI. Proposición

Con fundamento en las anteriores consideraciones, de manera respetuosa solicito a la Comisión Primera del Senado de la República, dar primer debate Proyecto de ley número 63 de 2015 Sena-

do por la cual se modifica y adiciona la Ley 5ª de 1992, se crea la Comisión Legal del Congreso de la República para la Defensa, Protección y Promoción de los Derechos de los Pueblos Indígenas y se dictan otras disposiciones, conforme al texto propuesto por los autores.



VIVIANE MORALES HOYOS  
Senadora de la República

\*\*\*

### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 172 DE 2015 SENADO, 087 DE 2014 CÁMARA

por medio de la cual se modifica la Ley 84 de 1989, se modifica el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal y se dictan otras disposiciones.

**Palabras clave:** Protección animal, Maltrato animal, Seres sintientes, Bienestar animal, Solidaridad social.

**Instituciones clave:** Rama Judicial; Alcaldía; Policía Nacional, Juntas Defensoras de Animales; Fiscalía General de la Nación; Cuerpo Oficial de Bomberos.

#### I. Introducción

El objetivo del presente documento es realizar un análisis detallado del Proyecto de ley número 172 de 2015 Senado y 087 de 2014 Cámara (de ahora en adelante, “el proyecto de ley”) para determinar la conveniencia de los cambios propuestos al ordenamiento jurídico colombiano. En otras palabras, se busca determinar si el proyecto de ley debe continuar su trámite (con o sin modificaciones) en el Congreso de la República o, por el contrario, debe ser archivado.

La presente ponencia consta de las siguientes secciones:

- Introducción.
- Trámite y Antecedentes.
- Objeto del proyecto de ley.
- Argumentos de la Exposición de Motivos.
- Marco Constitucional.
- Marco Legal.
- Marco Jurisprudencial.
- Audiencia Pública.
- Concepto Técnico de Consejo Superior de Política Criminal.
- Consideraciones del ponente.
- Pliego de modificaciones.
- Conclusión.

<sup>7</sup> Sentencia C-289 de 2014. M. P. Luis Ernesto Vargas Silva

- Proposición.
- Texto propuesto.

## II. Trámite y antecedentes

El Proyecto de ley número 172 de 2015 Senado, 087 de 2014 Cámara fue radicado el miércoles 3 de septiembre de 2014 en la Cámara de Representantes. Son autores del proyecto los honorables Representantes: Juan Carlos Lozada Vargas y Mauricio Salazar Peláez.

El 21 de octubre de 2014, el honorable Representante Juan Carlos Lozada Vargas presentó ponencia positiva en la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes. El proyecto fue anunciado el miércoles 3 de diciembre de 2014, el 18 de marzo de 2015 y debatido el lunes 24 de marzo de 2015.

El 23 de abril de 2015, el honorable Representante Juan Carlos Lozada Vargas presentó ponencia positiva en la Plenaria de la Cámara de Representantes y fue aprobada el 26 de mayo de 2015.

El 11 de junio de 2015, la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República designó al honorable Senador Juan Manuel Galán Pachón, ponente para primer debate del proyecto de ley.

## III. Objeto del proyecto de ley

El proyecto de ley –que cuenta con 8 artículos– busca garantizar la especial protección de los animales contra el sufrimiento y dolor causado principalmente por los humanos, tipificando como punible el maltrato animal y estableciendo un procedimiento sancionatorio de carácter policivo y judicial.

## IV. Argumentos de la exposición de motivos

Los principales argumentos esbozados en la Exposición de Motivos del proyecto, se pueden resumir en las siguientes premisas:

1. La ley 84 de 1989 *por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Protección de los animales y se crean unas contravenciones y se regula lo referente a su procedimiento y competencia*, fue un gran avance en la legislación ambiental y en particular en la protección de los animales.

2. El artículo 1º de la Ley 84 de 1989 estableció que los animales tendrán especial protección en el territorio nacional. Sin embargo, esta protección no ha sido eficaz por falta de los instrumentos necesarios que permitan a las autoridades garantizar el cumplimiento de la norma.

3. Las actuales sanciones que contempla el Estatuto Nacional de Protección de los animales son irrisorias. A manera de ejemplo, las conductas crueles contra los animales tienen actualmente multas que van desde cinco mil (5.000) a cincuenta mil (50.000) pesos. Por su parte, cuando se trate de daño de las reservas naturales que afecte a

animales salvajes la sanción asciende a una multa máxima de quinientos mil (500.000) pesos y pena de prisión de 6 meses.

4. Las principales agresiones que enfrentan los animales en nuestro país son: (i) el tráfico de fauna silvestre, (ii) animales sacrificados en mataderos clandestinos, (iii) animales de trabajo, (iv) maltrato a través de explotación y crianza industrial, (v) animales domésticos sin el debido cuidado, (vi) el masivo comercio de animales domésticos.

5. Es necesaria una reforma que de acuerdo a la Ley 84 de 1989, tipifique algunas conductas con sanciones y herramientas efectivas para velar y proteger a los animales frente a cualquier tipo de violencia contra los seres vivos.

6. Según los estudios de la *American Psychiatric Association*<sup>1</sup>, los individuos que cometen abuso contra animales, tienen más probabilidad de abusar contra su familia e involucrarse en crímenes violentos.

7. En países como Polonia, Suiza, Australia, Filipinas, Estados Unidos, Argentina, Perú y Puerto Rico, se establecen sanciones severas de multas y penas privativas de la libertad a quienes generen violencia contra los animales. Igualmente, se consagra el cierre a los establecimientos de comercio, que violen los derechos de los animales.

8. Este proyecto de ley responde al deber constitucional de la protección a los animales, en el que su primer paso es declararlos seres sintientes y no cosas, expresión que ha sido acogida no solamente por la ciencia, sino por la Corte Constitucional colombiana que manifiesta la necesidad de: “... establecer un sistema jurídico de protección que garantice la integridad de los animales en cuanto seres sintientes que hacen parte del contexto natural en el que hombres y mujeres desarrollan su vida”<sup>2</sup>.

## V. Marco Constitucional

El texto del proyecto ha sido redactado bajo lo preceptuado por nuestra Carta Política en los siguientes artículos, los cuales de manera clara y expresa disponen:

Artículo 8º. Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.

Artículo 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.

Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

<sup>1</sup> Asociación Americana de Psiquiatría.

<sup>2</sup> Sentencia C-666/10 del 30 de agosto de 2010. M. P. Humberto Antonio Sierra Porto.

Artículo 95. La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades.

Toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes.

Son deberes de la persona y del ciudadano:

1. Respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios.

2. Obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas.

3. Respetar y apoyar a las autoridades democráticas legítimamente constituidas para mantener la independencia y la integridad nacionales.

4. Defender y difundir los derechos humanos como fundamento de la convivencia pacífica.

5. Participar en la vida política, cívica y comunitaria del país.

6. Propender al logro y mantenimiento de la paz.

7. Colaborar para el buen funcionamiento de la administración de la justicia.

8. Proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano.

9. Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad.

## VI. Marco legal

El texto del proyecto de ley se relaciona estrechamente con lo dispuesto en las siguientes normas jurídicas:

• **Ley 1638 de 2013** por medio de la cual se prohíbe el uso de animales silvestres, ya sean nativos o exóticos, en circos fijos e itinerantes.

• **Decreto 510 de 2003**, por el cual se reglamenta el tránsito de los vehículos de tracción animal y se dictan otras disposiciones complementarias.

• **Ley 746 de 2002**, por la cual se regula la tenencia y registro de perros potencialmente peligrosos.

• **Ley 84 de 1989**, por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Protección de los Animales y se crean unas contravenciones y se regula lo referente a su procedimiento y competencia.

• **Ley 5ª de 1972**, por la cual se provee a la fundación y funcionamiento de Juntas Defensoras de animales.

## VII. Marco jurisprudencial

El presente proyecto se relaciona directamente con las sentencias que se mencionan a continuación:

Sentencia C-283/14 del 14 de mayo de 2014 M. P. Jorge Iván Palacio Palacio

*“De tal manera que la Corte halla fundamento constitucional en la determinación del Congreso al prohibir los animales silvestres en espectáculos circenses. La protección de los animales desde la perspectiva de los deberes morales y solidarios –bienestar animal–, como del comportamiento digno que los humanos están obligados a proveer respecto de otras especies –seres vivos y sintientes– en aras de la conservación del medio ambiente (C-666 de 2010), es suficiente para que este Tribunal respalde la constitucionalidad del artículo 1º de la Ley 1638 de 2013 por resultar conforme a los artículos 8º, 79 y 95, entre otros, de la Constitución”.*

Sentencia C-666/10 del 30 de agosto de 2010 M. P. Humberto Antonio Sierra Porto

*“Lo anterior implica necesariamente la actuación del Legislador, que en cumplimiento de su potestad de configuración normativa debe regular de manera más detallada la permisión de maltrato animal objeto de examen constitucional. Labor que debe ser complementada con el concurso de las autoridades administrativas con competencias normativas en la materia, de manera tal que se subsane el déficit normativo del deber de protección animal al que ya se hizo referencia. En este sentido deberá expedirse una regulación de rango legal e infralegal que determine con exactitud qué acciones que impliquen maltrato animal pueden ser realizadas en desarrollo de corridas de toros, becerradas, novilladas, rejoneos, riñas de gallos, tientas y coleo, y en las actividades conexas con dichas manifestaciones culturales, tales como la crianza, el encierro, el adiestramiento y el transporte de los animales involucrados en las mismas”.*

*“En efecto, al ser previsto por parte del constituyente una protección de rango constitucional para el ambiente, se encuentra un fundamento de rango y fuerza constitucional en el sistema de protección que para los animales, que en cuanto fauna están incluidos dentro de dicho concepto; en este sentido, se reitera, debe tomarse en cuenta la existencia de parámetros de obligatorio seguimiento para el legislador, que ya no tendrá plena libertad de opción respecto del tipo, el alcance, la amplitud o la naturaleza de la protección que cree respecto de los animales, sino que, en cuanto poder constituido, se encuentra vinculado por el deber constitucional previsto en los artículos 8º, 79 y 95 numeral 8 y el concepto de dignidad humana (entendida en ese contexto como el fundamento de las relaciones que un ser sintiente –humano– tiene con otro ser sintiente –animal–) consagrado en el*

artículo 1° de la Constitución, debiendo establecer un sistema jurídico de protección que garantice la integridad de los animales en cuanto seres sintientes que hacen parte del contexto natural en el que hombres y mujeres desarrollan su vida”.

### VIII. Audiencia pública<sup>3</sup>

El jueves 10 de septiembre del año en curso se llevó a cabo la Audiencia Pública del Proyecto de ley 172 de 2015 Senado, 087 de 2014 Cámara.

A partir de las 9:00 a. m., junto al Representante Juan Carlos Losada, –autor del proyecto– se dio inicio a la sesión donde intervinieron 20 ciudadanos miembros de diferentes asociaciones de veterinarios, zootecnistas, animalistas y víctimas de maltrato animal.

Los ciudadanos hicieron un reconocimiento al Congreso de la República por permitirles participar en el proceso legislativo y abrir la discusión para avanzar en esta problemática. Posteriormente, mostraron cómo la sociedad colombiana ha progresado moralmente frente a los casos de maltrato animal y progresivamente, ha mostrado un rechazo masivo hacia comportamientos que generen intolerancia o sufrimiento contra cualquier ser vivo.

Sobre el particular, hubo consenso en la necesidad de que este proyecto sea sancionado como ley de la República dada la desprotección y vulnerabilidad que tienen los animales y sus dueños, hoy día en el país. De esta forma se mostró con ejemplos concretos, la ineficacia de nuestro ordenamiento jurídico para proteger a los animales quienes a nivel normativo siguen siendo considerados como bienes muebles y no como seres sintientes.

En cuanto al proyecto de ley, puntualmente se hicieron las siguientes observaciones: (1) se solicitó la creación de una plataforma gubernamental que vincule al dueño con su mascota; (2) se exigió la profesionalización de la práctica veterinaria; (3) se pidió que el artículo 7° del Proyecto de ley sea eliminado porque generaría una carga adicional a las Fundaciones Protectoras de Animales; (4) se denunció el tráfico de medicamentos que se usan en animales y; (5) se pidió la creación de un programa pedagógico escolar orientado a estudiantes y profesores en afecto y cuidado de los animales.

### IX. Concepto Técnico de Consejo Superior de Política Criminal

El Consejo Superior de Política Criminal se pronunció sobre el proyecto de ley bajo estudio, concluyendo que resulta inconveniente la estrategia político-criminal de elevar a rango penal la protección, puesto que el derecho penal se enmarca en el principio de la mínima intervención, es decir, debe operar cuando las demás alternativas jurídicas de control han fallado. Por lo tanto, se recomienda continuar por la línea de carácter con-

travencional para el maltrato animal. Lo anterior basándose en las siguientes consideraciones:

• “... para el Consejo Superior de Política Criminal resulta importante recordar por lo menos tres principios, íntimamente ligados entre sí, que informan y estructuran la reacción penal contemporánea en los Estados democráticos. Se trata del principio de absoluta necesidad de la intervención penal, el carácter del ultima ratio del poder punitivo, y finalmente, el carácter fragmentario del mismo, todos estos apuntan a que, desde una perspectiva de política criminal, la disponibilidad en el uso de la pena ha de ser considerada cuando las alternativas de protección, tutela y solución de los conflictos por otros mecanismos han fallado y, por tanto, no existe otro recurso más que la restricción intensa de los derechos de quienes son hallados penalmente responsables”.

• “Se deben adelantar obligatoriamente estudios de impacto fiscal, para evitar que se aprueben normas sin presupuesto, para lo cual contará con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación. No deben aprobarse reformas legislativas sin estos dos conceptos; [además, toda decisión de política criminal] debe estar fundamentada empíricamente, de suerte que toda reforma penal, para ser aprobada, debería contar con una clara justificación de su necesidad; (...) igualmente debe evaluarse previamente el potencial impacto de las medidas penales tanto sobre el sistema normativo, como sobre los operadores de justicia y el sistema carcelario; (...) se debe hacer un seguimiento a las reformas penales, para evaluar su impacto”.

• “Con esto, a la remisión al derecho penal le faltan los argumentos suficientes para que sea considerada como un estrategia de política criminal sostenida en el tiempo, en la que la jurisdicción penal, con la intervención de los fiscales y jueces municipales, será más eficaz para procurar el bienestar animal que las autoridades administrativas”.

### X. Consideraciones del ponente

Históricamente, la sociedad se ha visto impactada por el paso del tiempo y sus cambios culturales, lo que la ha conducido a luchar a través de los movimientos sociales, por los derechos de sectores excluidos o marginados. Esto, ya sea porque busca la reivindicación de derechos que le han sido arrebatados a las minorías, o el reconocimiento de garantías que aquellas, nunca habían tenido.

Así, encontramos por ejemplo que desde mediados de los años cincuenta la segregación racial en Estados Unidos se volvió intolerable, principalmente por las fuertes presiones que ejercieron grupos como el movimiento de los derechos civiles sobre el gobierno y la sensibilidad del pueblo americano, por la comunidad negra. Esto generó en el escenario político nuevos actores como Rosa Parks, Malcolm X y el doctor Martin Luther King

<sup>3</sup> Resolución número 2 del 26 de agosto de 2015.

Jr. que transformaron profundamente a la sociedad estadounidense, logrando que las leyes segregacionistas fueran derogadas y nuevas leyes, sobre derechos civiles, fueran aprobadas.

Por su parte, en el escenario del avance en la protección de los derechos de la mujer, los movimientos feministas también han sido motor de cambio social. Así, el logro de las garantías del derecho a la igualdad, al voto, al trabajo, entre otros, no solo han sacado de la oscuridad la problemática de las mujeres, sino también han logrado posicionar sus demandas sociales algo que va más allá de un problema de género, para convertirse en una pregunta por la definición que le damos al ser humano y por el lugar que este tiene en nuestra sociedad.

Por sumar un ejemplo más, tomemos el tema de los niños. El concepto de infancia y adolescencia es el resultado de un desarrollo histórico y cultural, es decir, se trata de una nueva sensibilidad que depende de un nuevo contexto y una nueva época. Así, vemos que en el siglo XV, se concebía al niño como algo indefenso, una cosa, una “propiedad” del adulto. A partir del siglo XVIII se produce una transformación cultural que reinventa el concepto de infancia y reconoce en el menor de edad a un sujeto social de derecho, con necesidades de protección y cuidado, que deben ser cubiertas por el Estado y la sociedad en su conjunto.

Los anteriores son claros ejemplos del impacto que el paso del tiempo y los cambios culturales promovidos por nuevas demandas sociales, tienen sobre la sensibilidad humana y la legislación que la regula.

Ahora bien, en el asunto particular que nos convoca, sin duda nos encontramos ante el surgimiento de una nueva sensibilidad hacia los animales, un nuevo reconocimiento que puede tener efectos directos en la relación que cada uno establezca con sus propios congéneres. Es por esto que a través de este proyecto buscamos afianzar la necesidad de amparar al animal como un ser sintiente, que debe ser objeto de cuidado y protección por el ordenamiento jurídico y el Estado.

En el caso bajo estudio, las normas existentes en el ordenamiento colombiano frente a la protección de los animales se limitan a leyes que reglamentan la tenencia y registro de perros potencialmente peligrosos (Ley 746 de 2002); decretos que regulan el tránsito de vehículos de tracción animal (Decreto 510 de 2003). Compendios normativos que los incluyen entre los bienes y su dominio (Código Civil); o normas que sancionan el maltrato a los animales como delito en bien ajeno (Código Penal). Adicionalmente, encontramos la Ley 84 de 1989 y la reciente Ley 1638 de 2013, que consagra el Estatuto Nacional de Protección a Animales y la prohibición de uso de animales en actividades circenses, incluyendo un amplio marco de protección

y sanción, frente a cualquier daño o maltrato al que ellos fueren expuestos.

Cada una de las normas citadas generó en su momento un avance en materia de protección, ampliando las garantías legales frente a lesiones o daños a los seres vivos.

Sin embargo, a pesar de este esfuerzo legislativo y en particular, pese a que Ley 84 de 1989 establece las autoridades competentes que deben conocer las conductas y el procedimiento a seguir, actualmente esta herramienta es ineficiente y por lo tanto, no ha mostrado una disminución real en los casos de maltrato animal.

Vemos entonces que desde la expedición de la norma en mención, son pocos los casos de condenas por maltrato animal y que la disminución de las circunstancias de agresión, no ha sido visible. Es por esto, que el presente proyecto busca llenar los vacíos existentes, añadiendo un capítulo al Código Penal denominado *delitos contra la vida, la integridad física y emocional de los animales*, —donde quien agrede a un animal tendrá pena de prisión de 12 a 36 meses y multa de 5 a 60 salarios mínimos mensuales legales vigentes— y, actualizando los deberes, obligaciones y las sanciones a que haya lugar. Por consiguiente, el objeto de este proyecto de ley es crear un nuevo tipo penal con el fin de difundir de manera solemne el respeto y el cuidado que merecen los animales.

En conclusión, aunque somos conscientes que será un proceso cultural largo y dispendioso creemos que este nuevo cambio legislativo, se convierte en una herramienta más, para evitar la recurrencia del maltrato animal en el país.

**XI. Pliego de modificaciones**

Se considera pertinente introducir las siguientes modificaciones al articulado. El texto en negrilla, es el que se propone adicionar, el texto tachado se propone eliminar:

CUADRO No. 1.	
TEXTO APROBADO EN SESIÓN PLENARIA DE CÁMARA	TEXTO PROPUESTO
Artículo 4°. Adiciónese al Código Penal el siguiente título: TÍTULO XIA: DE LOS DELITOS CONTRA LOS ANIMALES CAPÍTULO ÚNICO. Delitos contra la vida, la integridad física y psicológica de los animales. Artículo 339A. El que, sin perjuicio de las excepciones contempladas en la ley, por cualquier medio o procedimiento maltrate a un animal doméstico, amansado, silvestre vertebrado o exótico vertebrado, causándole la muerte o lesiones que menoscaben gravemente su salud o	Artículo 4°. Adiciónese al Código Penal el siguiente título: TÍTULO XIA: DE LOS DELITOS CONTRA LOS ANIMALES CAPÍTULO ÚNICO. Delitos contra la vida, la integridad física y psicológica <b>emocional</b> de los animales. Artículo 339A. El que, <del>sin perjuicio de las excepciones contempladas en la ley,</del> por cualquier medio o procedimiento maltrate a un animal doméstico, amansado, silvestre vertebrado o exótico vertebrado, causándole la muerte o lesiones que



CUADRO No. 1.	
TEXTO APROBADO EN SESIÓN PLENARIA DE CÁMARA	TEXTO PROPUESTO
<p>integridad física, incurrirá en pena de prisión de doce (12) a treinta y seis (36) meses, e inhabilidad especial de uno (1) a tres (3) años para el ejercicio de profesión, oficio, comercio o tenencia que tenga relación con los animales y multa de cinco (5) a sesenta (60) salarios mínimos mensuales legales vigentes.</p> <p>Artículo 339B. <i>Circunstancias de agravación punitiva.</i> Las penas contempladas en el artículo anterior se aumentarán de la mitad a tres cuartas partes, si la conducta se cometiere: a) Con sevicia; b) Cuando una o varias de las conductas mencionadas se perpetren en vía o sitio público; c) Valiéndose de inimputables o de menores de edad o en presencia de aquellos; d) Cuando se cometan actos sexuales con los animales; e) Cuando alguno de los delitos previstos en los artículos anteriores se cometiere por servidor público o quien ejerza funciones públicas.</p> <p>Parágrafo. Quienes adelanten actividades en el marco de las normas vigentes relacionadas con la producción de alimentos, no serán objeto de las penas previstas en la presente Ley.</p> <p>Parágrafo 2°. Quienes adelanten acciones de salubridad pública tendientes a controlar brotes epidémicos, o transmisión de enfermedades zoonóticas, no serán objeto de las penas previstas en la presente ley.</p>	<p>menoscaben gravemente su salud o integridad física, incurrirá en pena de prisión de doce (12) a treinta y seis (36) meses, e inhabilidad especial de uno (1) a tres (3) años para el ejercicio de profesión, oficio, comercio o tenencia que tenga relación con los animales y multa de cinco (5) a sesenta (60) salarios mínimos mensuales legales vigentes.</p> <p>Artículo 339B. <i>Circunstancias de agravación punitiva.</i> Las penas contempladas en el artículo anterior se aumentarán de la mitad a tres cuartas partes, si la conducta se cometiere: a) Con sevicia; b) Cuando una o varias de las conductas mencionadas se perpetren en vía o sitio público; c) Valiéndose de inimputables o de menores de edad o en presencia de aquellos; d) Cuando se cometan actos sexuales con los animales; e) Cuando alguno de los delitos previstos en los artículos anteriores se cometiere por servidor público o quien ejerza funciones públicas.</p> <p>Parágrafo. Quienes adelanten actividades en el marco de las normas vigentes relacionadas con la producción de alimentos, no serán objeto de las penas previstas en la presente ley.</p> <p>Parágrafo 2°. Quienes adelanten acciones de salubridad pública tendientes a controlar brotes epidémicos, o transmisión de enfermedades zoonóticas, no serán objeto de las penas previstas en la presente ley.</p>

## XII. Conclusión

En nuestra opinión, el proyecto de ley bajo estudio debe continuar su trámite en el Congreso de la República, por las consideraciones expuestas en el aparte anterior y con las modificaciones propuestas.

## XIII. Proposición

Con fundamento en las anteriores consideraciones y argumentos, en el marco de la Constitución Política y la Ley, propongo a los honorables Senadores de la Comisión Primera del Senado de la República, dar primer debate al texto propuesto con el pliego de modificaciones, del Proyecto de ley número 172 de 2015 Senado, *por medio de la cual se modifica la Ley 84 de 1989, se modifica el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal y se dictan otras disposiciones.*

Con toda atención,



JUAN MANUEL GALÁN.

Senador de la República

## XIV. TEXTO PROPUESTO

PROYECTO DE LEY 172 DE 2015 SENADO,  
087 DE 2014 CÁMARA.

*por medio de la cual se modifica la Ley 84 de 1989, se modifica el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* Los animales como seres sintientes no son cosas, recibirán especial protección contra el sufrimiento y el dolor, en especial, el causado directa o indirectamente por los humanos, por lo cual en la presente ley se tipifican como punibles algunas conductas relacionadas con el maltrato a los animales, y se establece un procedimiento sancionatorio de carácter policivo y judicial.

Artículo 2°. *Principios.*

a) Protección al animal. El trato a los animales se basa en el respeto, la solidaridad, la compasión, la ética, la justicia, el cuidado, la prevención del sufrimiento, la erradicación del cautiverio y el abandono, así como de cualquier forma de abuso, maltrato, violencia, y trato cruel;

b) Bienestar animal. En el cuidado de los animales, el responsable o tenedor de ellos asegurará como mínimo:

1. Que no sufran hambre ni sed;
2. Que no sufran injustificadamente malestar físico ni dolor;
3. Que no les sean provocadas enfermedades por negligencia o descuido;
4. Que no sean sometidos a condiciones de miedo ni estrés;
5. Que puedan manifestar su comportamiento natural;

c) Solidaridad social. El Estado, la sociedad y sus miembros tienen la obligación de asistir y proteger a los animales con acciones diligentes ante situaciones que pongan en peligro su vida, su salud o su integridad física.

Asimismo tienen la responsabilidad de tomar parte activa en la prevención y eliminación del maltrato, crueldad y violencia contra los animales, siendo su deber el de abstenerse de cualquier acto injustificado de violencia o maltrato contra estos y denunciar aquellos infractores de las conductas señaladas de los que se tenga conocimiento.

Artículo 3°. El artículo 10 de la Ley 84 de 1989 quedará así:

Artículo 10. Los actos dañinos y de crueldad contra los animales descritos en la presente ley que no causen la muerte o lesiones que menoscaben gravemente su salud o integridad física de confor-

midad con lo establecido en el título XIA del Código Penal, serán sancionados con multa de cinco (5) a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Artículo 4°. Adiciónese al Código Penal el siguiente título:

#### TÍTULO XIA:

#### DE LOS DELITOS CONTRA LOS ANIMALES CAPÍTULO ÚNICO

Delitos contra la vida, la integridad física y emocional de los animales.

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

Artículo 339B. *Circunstancias de agravación punitiva.* Las penas contempladas en el artículo anterior se aumentarán de la mitad a tres cuartas partes, si la conducta se cometiere:

- a) Con sevicia;
- b) Cuando una o varias de las conductas mencionadas se perpetren en vía o sitio público;
- c) Valiéndose de inimputables o de menores de edad o en presencia de aquellos;
- d) Cuando se cometan actos sexuales con los animales;
- e) Cuando alguno de los delitos previstos en los artículos anteriores se cometiere por servidor público o quien ejerza funciones públicas.

Parágrafo. Quienes adelanten actividades en el marco de las normas vigentes relacionadas con la producción de alimentos, no serán objeto de las penas previstas en la presente ley.

Parágrafo 2°. Quienes adelanten acciones de salubridad pública tendientes a controlar brotes epidémicos, o transmisión de enfermedades zoonóticas, no serán objeto de las penas previstas en la presente ley.

Artículo 5°. Adiciónese el artículo 37 del Código de Procedimiento Penal con un numeral del siguiente tenor:

Artículo 37. *De los Jueces Penales Municipales.* Los Jueces Penales Municipales conocen:

7. De los delitos contra los animales.

Artículo 6°. *Competencia y procedimiento.* El artículo 46 de la Ley 84 de 1989 quedará así:

Artículo 46. Corresponde a los alcaldes, a los inspectores de policía que hagan sus veces, y en el Distrito Capital de Bogotá a los inspectores de policía, conocer de las contravenciones de que trata la presente ley.

Para el cumplimiento de los fines del Estado y el objeto de la presente ley, las alcaldías e inspecciones contarán con la colaboración armónica de las siguientes entidades, quienes además pondrán a disposición los medios y/o recursos que sean necesarios en los términos previstos en la Constitución Política, la Ley 99 de 1993 y en la Ley 1333 del 2009. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible, las Unidades Ambientales de los grandes centros urbanos a los que se refiere el artículo 66 de la Ley 99 de 1993, los establecimientos públicos de que trata el artículo 13 de la Ley 768 de 2002 y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

Parágrafo. Los dineros recaudados por conceptos de multas por la respectiva entidad territorial se destinarán de manera exclusiva a la formulación, divulgación, ejecución y seguimiento de políticas de protección a los animales, campañas de sensibilización y educación ciudadana y constitución de fondos de protección animal, vinculando de manera activa a las organizaciones animalistas y juntas defensoras de animales o quien haga sus veces para el cumplimiento de este objetivo.

Artículo 7°. Adicionar a la Ley 84 de 1989 un nuevo artículo del siguiente tenor:

Artículo 46A. *Aprehensión material preventiva.* Retención Preventiva. Cuando se tenga conocimiento o indicio de la realización de conductas que constituyan maltrato contra un animal, o que de manera vulneren su bienestar físico, la Policía Nacional y las autoridades policivas competentes podrán aprehender preventivamente en forma inmediata y sin que medie orden judicial o administrativa previa, a cualquier animal. Toda denuncia deberá ser atendida como máximo en las siguientes veinticuatro (24) horas.

Parágrafo. Cuando se entregue en custodia el animal doméstico a las entidades de protección animal, el responsable, cuidador o tenedor estará en la obligación de garantizar los gastos de manutención y alimentación del animal sin perjuicio de las obligaciones legales que le corresponden a los entes territoriales.

En caso de no cancelarse las expensas respectivas dentro de un plazo de quince (15) días calendario, la entidad de protección podrá disponer definitivamente para entregar en adopción el animal.

Artículo Nuevo. Las multas a las que se refieren los artículos 11, 12 y 13 se aumentarán en el mismo nivel de las establecidas en el artículo anterior así:

Artículo 11. Multas de siete (7) a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Artículo 12. Multas de diez (10) a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes

Artículo 13. Multas de nueve (9) a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes

Parágrafo. Las sanciones establecidas en el presente artículo se impondrán sin perjuicio de las sanciones penales que esta u otra ley establezca.

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

Con toda atención,



JUAN MANUEL GALÁN.

Senador de la República

\* \* \*

**INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO  
DEBATE DEL PROYECTO DE LEY 80  
DE 2014 SENADO**

*por medio de la cual se reglamenta  
el Acto legislativo 02 de 2009.*

Bogotá, D. C., 29 de septiembre de 2015

Senador

MANUEL ENRÍQUEZ ROSERO

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Senado de la República

Ciudad.

Señor Presidente:

De acuerdo a la designación de la Mesa Directiva de la honorable Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República como ponente del Proyecto de ley número 80 de 2014 Senado, *por medio de la cual se reglamenta el Acto Legislativo 02 de 2009*, me permito rendir informe de ponencia para segundo debate al proyecto con las siguientes consideraciones:

En primer lugar, la normatividad vigente ya faculta al Ejecutivo para reglamentar el uso de sustancias estupefacientes para fines médicos y científicos, por lo cual se hacen innecesarias las autorizaciones reglamentarias adicionales incluidas en esta iniciativa. En efecto, la Ley 30 de 1986, por la cual se adoptó el Estatuto Nacional de Estupefa-

cientes, estableció la posibilidad de que el Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Salud, reglamentara la disposición de estas sustancias para estos usos en particular. El artículo 3° de esta ley establece:

**Artículo 3°.** *La producción, fabricación, exportación, importación, distribución, comercio, uso y posesión de estupefacientes, lo mismo que el cultivo de plantas de las cuales estos se produzcan, se limitará a los fines médicos y científicos, conforme la reglamentación que para el efecto expida el Ministerio de Salud.* (Negrilla fuera de texto).

Más aún, la misma norma en su artículo 4° plantea que:

**Artículo 4°.** *El Consejo Nacional de Estupefacientes, de acuerdo con las normas que para el efecto expida el Ministerio de Salud, señalará las drogas y medicamentos de que trata la presente ley que pueden importarse, producirse y formularse en el país, y los laboratorios farmacéuticos que las elaboren o produzcan de las plantas, de conformidad con las disposiciones del presente estatuto.*

Adicionalmente, la Ley 9ª de 1979 en sus artículos 460 y siguientes, estableció las condiciones para la expedición, por parte del Ministerio de Salud, de la reglamentación del uso de estupefacientes para fines medicinales.

De esta forma, los artículos mencionados dan cuenta de que la ley, desde los años 1979 y 1986, ya ha otorgado al poder Ejecutivo la posibilidad de reglamentar el uso medicinal de los estupefacientes en toda su cadena de producción, distribución y posesión, incluyendo por supuesto al cannabis, por lo que no se hace necesario otorgar de nuevo esta potestad, tal como lo hacen varios de los artículos del texto aprobado en primer debate y del texto propuesto en la ponencia positiva.

Como lo ha reiterado la Corte Constitucional, la potestad reglamentaria del poder ejecutivo no tiene plazo, de forma que esta puede ejercerse en cualquier tiempo. Tal como lo establece la sentencia C-1005 de 2008, “la potestad reglamentaria no solo radica en cabeza del Presidente de la República como suprema autoridad administrativa, sino que el Presidente conserva dicha potestad durante todo el tiempo de vigencia de la ley con el fin de asegurar su cumplida ejecución”. En este sentido, las facultades otorgadas por las leyes anteriormente mencionadas permanecen aún vigentes y seguirán estándolo, mientras estas leyes no sean derogadas. Por tanto, no es necesario renovar estas facultades mediante la expedición de una nueva ley.

En segundo lugar, el establecimiento por vía de ley de la regulación del uso medicinal de los estupefacientes en general, y del cannabis en particular, hace que esta reglamentación sea inflexible y susceptible de una rápida desactualización. Como

se planteó en el primer debate de esta iniciativa, la investigación del uso medicinal y científico del cannabis se encuentra en pleno desarrollo, lo cual implica que con el paso del tiempo se irán descubriendo nuevas evidencias médicas (tanto positivas como negativas) de esta sustancia y de otros estupefacientes también. En este sentido, establecer una regulación por medio de la promulgación de una ley, la cual requiere de un trámite más largo que la expedición de un decreto del poder ejecutivo, dificulta la continua y pronta actualización de esta normatividad, en detrimento de la adopción de nuevas definiciones, usos, prohibiciones o demás contingencias con respecto a estas sustancias.

Si el gobierno procediera, como está en mora de hacerlo, a reglamentar el uso medicinal del cannabis, podría ir ajustando sus determinaciones, vía decretos, a medida que la practica así se lo vaya exigiendo. De esta manera, se podría estructurar una política pública más eficaz en la búsqueda de los objetivos de control del Estado en esta materia y al mismo tiempo más beneficiosa para los eventuales pacientes que requieran del uso terapéutico de esta sustancia. Por el contrario, si esta política se realiza por la vía legislativa, cualquier ajuste o modificación de ella tendría que realizarse por esta misma, con todos los costos de tiempo, inconvenientes para los pacientes e incertidumbre legal que ello produciría.

Por último, las modificaciones al Código Penal propuestas por el proyecto de ley en discusión son innecesarias. Tal como lo establecen en este momento los artículos 375, 376 y 377 del Código Penal (Ley 599 de 2000), las sanciones establecidas en estos artículos aplican cuando las conductas descritas en ellos (conservación o financiación de plantaciones; tráfico, fabricación o porte de estupefacientes; destinación ilícita de muebles o inmuebles, respectivamente) se realicen “sin el permiso de autoridad competente” o, en el caso del artículo 377, cuando la destinación de estos bienes se haga de manera “ilícita”. En este orden de ideas, si el Ministerio de Salud reglamenta el uso medicinal y científico del cannabis (como está facultado para hacerlo) y otorga el permiso para el correspondiente uso de esta sustancia, los sujetos autorizados no estarían inmersos en ninguna de las conductas penales anteriores, pues estarían obrando de manera lícita y con el permiso correspondiente. Por tanto, la adición de los incisos propuestos por este proyecto no resulta necesaria y en cambio sí hacen más farragosa la normatividad penal.

De esta forma, a continuación me permito poner en consideración de la sesión plenaria la siguiente

**Proposición**

Con fundamento en las consideraciones anteriormente expuestas, me permito proponer a la Plenaria del Senado de la República el **Archivo** del Proyecto de ley número 80 de 2014 Senado, *por medio de la cual se reglamenta el Acto Legislativo 02 de 2009.*

De los honorables Senadores,  
Atentamente,



ALFREDO RANGEL SUÁREZ  
Senador de la República

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

Presidente,  
  
MANUEL ENRIQUEZ ROSERO

Secretario,  
  
GUILLERMO LEÓN GIRALDO GIL

**CONTENIDO**

Gaceta número 758 - Miércoles, 30 de septiembre de 2015  
CÁMARA DE REPRESENTANTES  
PONENCIAS

	Págs.
Informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley número 06 de 2015 Senado, por medio de la cual se modifican los artículos 116, 117 y el numeral 2 del artículo 140 del Código Civil.....	1
Informe de ponencia para primer debate y pliego de modificaciones al Proyecto de ley número 51 de 2015 Senado, por medio de la cual se adiciona un artículo nuevo al Capítulo VII del Título I del Libro Segundo del Código Penal.....	5
Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 63 de 2015 Senado, por la cual se modifica y adiciona la Ley 5ª de 1992, se crea la Comisión Legal del Congreso de la República para la Defensa, Protección y Promoción de los Derechos de los Pueblos Indígenas y se dictan otras disposiciones.....	8
Ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 172 de 2015 Senado, 087 de 2014 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 84 de 1989, se modifica el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal y se dictan otras disposiciones.....	12
Informe de ponencia para segundo debate del proyecto de ley 80 de 2014 Senado, por medio de la cual se reglamenta el Acto legislativo 02 de 2009.....	19