



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXX - Nº 1330

Bogotá, D. C., miércoles, 29 de septiembre de 2021

EDICIÓN DE 22 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

CÁMARA DE REPRESENTANTES

INFORME SOBRE OBJECIONES PRESIDENCIALES

INFORME SOBRE LAS OBJECIONES PRESIDENCIALES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 93 DE 2019 SENADO Y 498 DE 2020 CÁMARA

por medio del cual se adoptan acciones afirmativas para mujeres cabeza de familia en materias de política criminal y penitenciaria, se modifica y adiciona el Código Penal, la Ley 750 de 2002 y el Código de Procedimiento Penal y se dictan otras disposiciones.

INFORME SOBRE LAS OBJECIONES PRESIDENCIALES AL PROYECTO DE LEY 093 de 2019 y 498 de 2020, "Por medio del cual se adoptan acciones afirmativas para mujeres cabeza de familia en materias de política criminal y penitenciaria, se modifica y adiciona el Código Penal, la Ley 750 de 2002 y el Código de Procedimiento Penal y se dictan otras disposiciones".

Por medio del oficio recibido el 10 de agosto de 2021, el señor Presidente del Senado de la República, Juan Diego Gómez Jiménez, designó al suscrito senador como miembro de la Comisión Accidental para el estudio de las objeciones presidenciales al Proyecto de Ley 093 de 2019 y 498 de 2020, "Por medio del cual se adoptan acciones afirmativas para mujeres cabeza de familia en materias de política criminal y penitenciaria, se modifica y adiciona el Código Penal, la Ley 750 de 2002 y el Código de Procedimiento Penal y se dictan otras disposiciones".

De la misma manera, por medio del oficio recibido el 24 de agosto de 2021, la señora Presidenta de la Cámara de Representantes, Jennifer Kristin Arias Falla designó a la suscrita representante como miembro de la comisión.

En virtud de la designación hecha, a continuación presentamos el siguiente informe:

I. CONSIDERACIONES PROCEDIMENTALES

En primer lugar, hay que precisar la oportunidad de la presentación de las objeciones por parte del Presidente de la República. Conforme al artículo 166 de la Constitución, el Presidente cuenta con 6 días hábiles para objetar proyectos de ley de un máximo de 20 artículos. De acuerdo con la Corte Constitucional, dicho término empieza a contar a partir del día hábil siguiente a la recepción del proyecto para sanción presidencial. Para el asunto que nos convoca, esto sucedió el 6 de julio de 2021, por tanto, el plazo para objetar era hasta el 14 de julio de 2021. El señor Presidente radicó el documento ante el Congreso de la República el pasado 11 de julio como consta en la Gaceta 784 del 15 de julio del 2021.

II. CONSIDERACIONES DE FONDO SOBRE LAS OBJECIONES PLANTEADAS

El informe de objeciones remitido al Congreso de la República consta de dos partes, que se pueden resumir de la siguiente manera.

En primer lugar, el informe hace referencia a la alegada inconstitucionalidad parcial frente a algunos de los artículos del proyecto de ley, al extender el servicio de utilidad pública como pena sustitutiva a los delitos de los artículos 340, 240, 241, 376 y 277 del Código Penal, y demás delitos con pena inferior a 8 años. Este argumento está basado, por un lado, en la violación al artículo 2 de la Constitución Política en relación con el fin del Estado de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados constitucionalmente, así como asegurar la convivencia pacífica y un orden justo. Por otro lado, el argumento se basa en el riesgo que corren los compromisos internacionales para combatir el crimen organizado y el narcotráfico de acuerdo a los tratados internacionales suscritos por el Estado colombiano.

En segundo lugar, el informe se refiere a una omisión legislativa relativa al limitar el servicio de utilidad pública como pena sustitutiva exclusivamente a las mujeres o madres cabeza de familia.

A continuación, se procederá a responder a estas objeciones en dos acápite, en los que se sostendrá la constitucionalidad del proyecto de ley objetado, de conformidad con el trámite que se le dio en el Congreso de la República.

1. Objeción por inconstitucionalidad parcial frente a los artículos 2, 4 y 7 del proyecto de ley

1.1. Violación al artículo 2 de la Constitución Política

El Gobierno nacional sostiene que los artículos 2, 4 y 7 del proyecto de Ley de la referencia contravienen el artículo 2 de la Constitución Política "que establece que los fines del Estado son servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios y deberes consagrados en la Constitución, así como los de asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo; y que le impone a las autoridades de la República el deber de proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes del Estado y de los particulares".

Manifiesta el Gobierno Nacional que comparte el concepto emitido por el Consejo Nacional de Política Criminal según el cual la iniciativa "está acorde con la nueva tendencia de alternatividad penal, adoptando una medida diferente para el cumplimiento de la pena privativa de la libertad —como lo es el servicio de utilidad pública— y procurando también dar aplicación a los principios de mínima intervención y subsidiariedad del derecho penal."

Asimismo, el Gobierno reconoce "que la medida sustitutiva de la pena privativa de la libertad de la que trata el proyecto de ley, coadyuva al propósito de contribuir a la resocialización como fin de la pena, propendiendo por la inclusión del sujeto

<p>sancionado en el espectro de la convivencia social, en aras de contribuir con su rehabilitación y reintegración a la comunidad". El gobierno reconoce, igualmente, que el proyecto de Ley contribuye a superar el hacinamiento en los centros penitenciarios.</p> <p>A pesar de ello, considera que "[e]xtender el beneficio del servicio de utilidad pública como pena sustitutiva de prisión a delitos graves y de alto impacto social como ocurre en el caso del concierto, hurto y tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, destinación ilícita de muebles e inmuebles con fines de narcotráfico y demás conductas punibles cuya pena impuesta sea superior a 6 años e igual o inferior a 8 años, va en contra de la obligación del Estado de investigar, juzgar y sancionar severamente - con pena privativa de la libertad- ese tipo de conductas y del derecho de las víctimas de tales delitos a la verdad, justicia y a la reparación (énfasis agregado)".</p> <p>Sea lo primero aclarar que este proyecto de Ley actualiza los presupuestos de intervención mínima del Estado, es decir, que se penarán las conductas que sean consideradas como las más lesivas de los bienes jurídicos tutelados. La iniciativa responde a los supuestos planteados por el principio de subsidiaridad, lo que significa que el Estado acudirá al derecho penal y sus penas solamente cuando no exista otra vía o conducto más efectivo para repeler una lesión o puesta en peligro de un bien jurídico tutelado. Asimismo, la norma responde de manera concreta y efectiva a los fines de la pena, a saber: la resocialización, rehabilitación y reintegración del penado.</p> <p>En ese orden de ideas, el Proyecto de Ley número 093 de 2019 Senado, 498 de 2020 Cámara concreta lo siguiente: primero, el cumplimiento de la normatividad internacional y nacional de protección de DDHH; segundo, protege al Estado de posibles demandas por afectación de DDHH de las personas privadas de la libertad; y tercero, permite descongestión de la administración de justicia, pues se reducirán el número de tutelas que propende la protección de los DDHH de las personas privadas de la libertad.</p> <p>Con el ánimo de aclarar esta materia, a continuación, se hará referencia a la jurisprudencia constitucional sobre una política criminal efectiva y la alternativa penal como una medida no solo válida constitucionalmente, sino también fácticamente y con probada efectividad para hacer frente a los desafíos del sistema penal y carcelario. Posteriormente, se expondrán las principales cifras por las cuales la medida de alternativa penal debe concentrarse en los delitos mencionados cometidos por madres cabeza de familia, con base en dos estudios empíricos que fueron parte fundamental de la exposición de motivos de este proyecto de ley. Por último, se hará una referencia específica a los reparos que esta sección del informe de objeciones presidenciales presenta, para concluir su improcedencia.</p>	<p>1.1.1. La alternativa penal como una medida válida constitucionalmente para hacer frente a los desafíos del sistema penal y carcelario</p> <p>La Corte Constitucional ha señalado en vasta jurisprudencia los fundamentos mínimos que debería tener una política criminal en Colombia, que cumpla con los fines del Estado en relación con la protección de los compromisos internacionales al tiempo que resguarda los derechos humanos.</p> <p>La sentencia T-762 de 2015 unificó dichos criterios y estableció que una política criminal debe, entre otros: i) tener una fundamentación empírica que guíe cualquier intervención legislativa, administrativa o judicial en materia penal; ii) la coherencia entre las fases de la política criminal y las distintas medidas que se tomen; iii) privilegiar el uso del derecho penal como última medida del Estado para hacer frente a los conflictos entre las personas; iv) la racionalidad del uso de la prisión y el incentivo de medidas distintas a la misma; v) el fin primordial de la política criminal de buscar la resocialización de los condenados, y, vi) el deber de la política criminal de proteger los Derechos Humanos de las personas privadas de la libertad.</p> <p>El proyecto de ley en cuestión desarrolla y fortalece estos aspectos de la política criminal colombiana. Frente al primer punto, asegura la fundamentación de su decisión en los datos empíricos que señalan la excesiva penalización de sujetos de poco valor y que son completamente fungibles en la cadena del narcotráfico y en otras organizaciones criminales, lo que resulta ineficaz y poco estratégico en el logro de la lucha efectiva contra estos fenómenos. Además, la fundamentación de la política criminal basada en datos evita la definición de las sanciones penales con base en argumentos de populismo punitivo y de percepción de seguridad, en contravía de lo que implica la implementación de acciones de política criminal efectivas y estratégicas que contribuyan al desmantelamiento de las organizaciones criminales.</p> <p>Frente al segundo punto, este proyecto de ley aporta a la estrategia vigente en materia de persecución penal de organizaciones criminales y del narcotráfico, desarrolladas tanto en el Direccionamiento Estratégico vigente de la Fiscalía General de la Nación, como en el Plan Nacional de Política Criminal, recientemente aprobado.</p> <p>El Direccionamiento Estratégico 2020-2024 de la Fiscalía resalta la importancia del desmantelamiento de las organizaciones criminales a nivel nacional en materia de seguridad ciudadana y paz, para lo cual, entre otras estrategias, señala la necesidad de "concentrar los esfuerzos investigativos en objetivos de alto valor y en fenómenos criminales priorizados" y establece:</p> <p>Objetivos de alto valor estratégico 22. Identificación de objetivos de alto valor. Las organizaciones criminales actualmente están estructuradas a partir de redes conformadas por puntos nodales. Por ejemplo, las organizaciones dedicadas a</p>
<p><i>narcotráfico pueden estar conformadas por nodos encargados de la producción de la sustancia, su comercialización, la seguridad de la organización y la cooptación estatal. Estos nodos son componentes fungibles de la organización. Por esta razón, las estrategias dirigidas a capturar y judicializar a miembros individuales no son eficaces para lograr la desarticulación de las organizaciones criminales. Para contribuir con este objetivo, es necesario que identifiquemos e impactemos los objetivos de alto valor para las organizaciones criminales.</i></p> <p>Se ha probado que la investigación y judicialización de los eslabones débiles de las cadenas criminales no aporta nada al logro de resultados en la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado. Por esta razón, es necesario concentrar los esfuerzos investigativos en estrategias que aporten al desmantelamiento efectivo de las organizaciones criminales y a la identificación de máximos responsables. En el mismo sentido, el Plan Nacional de Política Criminal plantea como acciones dentro de los objetivos de la de prioridad 3, sobre disrupción del crimen organizado, el terrorismo, sus finanzas ilícitas y actores dinamizadores que generan mayores escenarios de violencia, las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aumentar la efectividad en la persecución de los eslabones más fuertes de la cadena criminal en los delitos relacionados con los recursos naturales, el medio ambiente, el contrabando, la extorsión, el tráfico de armas, estupefacientes y de migrantes. - Adoptar e implementar medidas para la persecución efectiva de los eslabones más fuertes de la cadena criminal del narcotráfico, la extracción ilícita de minerales, el contrabando, y delitos relacionados. - Diseñar e implementar salidas alternativas al ejercicio de la acción penal para población vulnerable obligada a participar en economías ilegales. <p>Aunado a esto, en la prioridad cuatro del Plan, sobre "humanizar el sistema penitenciario, fortalecer la resocialización y disminuir la reincidencia criminal" se establecen como acciones estratégicas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Promoción de la alternativa penal, incluyendo la disminución del uso de la privación de la libertad y de la detención preventiva. <ul style="list-style-type: none"> • Promover el uso prioritario y razonable de las penas y medidas alternativas a la privación de la libertad dirigidas a personas de menor riesgo de reincidencia, a través de la aplicación del sistema de alternativa existente en la legislación colombiana. • Realizar campañas de promoción y socialización, con destino a las instituciones y la ciudadanía, sobre de las ventajas de aplicar las penas y medidas alternativas a la privación de la libertad existentes, como forma una de justicia que reduce la reincidencia. 	<p>El régimen de sanciones alternativas a la pena de prisión en el caso de los eslabones más débiles de las cadenas de organizaciones criminales y que, normalmente, se trata de población que por sus condiciones de vulnerabilidad se ha visto forzada a participar en economías ilegales o a cometer ciertos crímenes, es completamente compatible con la estrategia criminal vigente en Colombia, que además favorece el respeto y reivindicación de los derechos fundamentales de poblaciones vulnerables, sujetos de protección constitucional reforzada, como lo son las mujeres cabeza de hogar y sus familias.</p> <p>En suma, la política criminal colombiana, expresada en los documentos oficiales y la jurisprudencia mencionados, asume un tratamiento alternativo y más benéfico para los eslabones débiles de las cadenas del narcotráfico, pues éstos en general (i) son irrelevantes respecto de la represión de las estructuras de crimen organizado, y (ii) consisten en comportamientos que en sí mismos no producen impactos apreciables. Argumento que se refuerza cuando dichos comportamientos son realizados por personas de grupos vulnerables y de protección constitucional reforzada.</p> <p>Frente al tercer y cuarto punto, relacionados con el uso del derecho penal como última medida: el uso racional de la pena de prisión; y el incentivo de sanciones alternativas, el Ministerio de Justicia y del Derecho, a través del Viceministerio de Política Criminal, en un análisis de política criminal realizado sobre la proporcionalidad de las penas en Colombia, encontró que en casi la totalidad de los delitos (94.3%) implican para su responsable la pena de prisión. Así, "siendo múltiples los bienes jurídicos protegidos por el derecho penal y múltiples las formas de lesión o puesta en peligro de dichos bienes, el principio de proporcionalidad supone la determinación de un amplio espectro de respuestas a las conductas punibles. Esto quiere decir que la pena de prisión, dada su gravedad y la cantidad de derechos que afecta, no puede ser la única ni la principal respuesta a los comportamientos delictivos".¹</p> <p>Teniendo en cuenta esto, las iniciativas legislativas de política criminal también deben responder al principio de proporcionalidad de la pena: gravedad del bien jurídico tutelado y la pena por sí misma. El proyecto de ley atiende también este principio al encontrar un equilibrio entre la sanción a imponer por la gravedad de la lesión al bien jurídico protegido, la resocialización y el cumplimiento de la pena en condiciones de dignidad por fuera de los centros de reclusión que tienen distintas fallas estructurales que impiden que la pena privativa de la libertad se desarrolle en condiciones dignas. De esta manera, también se legitima el poder sancionatorio del Estado al prever sanciones</p> <p>¹ Cita Triana, Ricardo Antonio y González Amado, Iván. (2017). La proporcionalidad de las penas en la legislación penal colombiana. (pp 239 y ss). Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez.</p>

<p>justas y humanas para mujeres privadas de la libertad cuyas condiciones económicas y sociales han sido determinantes para la comisión de este tipo de delitos².</p> <p>En el mismo sentido, los subrogados penales o mecanismos sustitutivos de la pena, como medidas que permiten reemplazar una pena restrictiva por otra más favorable, tienen como fundamento la humanización del derecho penal y la motivación para la resocialización del delincuente, lo que permite que la sanción penal cumpla con los criterios constitucionales de necesidad, utilidad y proporcionalidad. En otras palabras, si los mismos fines de una sanción pueden lograrse a través de otras figuras, debe optarse por la más favorable para garantizar la dignidad del condenado, dado que la opción más restrictiva no cumpliría con los criterios de necesidad y utilidad.³</p> <p>Frente al quinto punto, relativo al fin primordial de la política criminal de buscar la resocialización de los condenados, la Corte Constitucional también ha resaltado la importancia de contar con elementos que promuevan la resocialización como un derecho que debe tener consecuencias concretas. Así, aunque el encarcelamiento tiene probabilidades de reforzar la criminalidad en algunas personas y crea un efecto estigmatizante que dificulta la reinserción, muchos países occidentales tienden a privilegiar esta medida. Así lo probó el estudio realizado por el profesor Santiago Tobón de la universidad EAFIT, recientemente publicado en MIT Press, en el que se encontró que las precarias condiciones carcelarias favorecen la creación del capital criminal de las personas privadas de la libertad, lo que produce un efecto abiertamente contrario a la resocialización, entendida como uno de los fines esenciales de la pena.</p> <p>En el mismo sentido, en un estudio sobre la proporcionalidad de las penas en Colombia, Ricardo Triana e Iván González Amado señalaron que una pena de prisión, ejecutada en las condiciones en las que puede cumplirse hoy en Colombia, no es más que la garantía de que las conductas delictivas se reproduzcan y de que las personas ligadas con la delincuencia sean las mismas o procedentes de los mismos estratos o sectores sociales. De esta forma, la sanción penal de prisión aplicada a la población de mujeres cabeza de hogar no protege en realidad a la población, porque subsistirán las organizaciones que reemplazan fácilmente a las mujeres condenadas.</p> <p>A raíz del estado de cosas inconstitucional que ha declarado la Corte en la sentencia T-153 de 1998 y posteriormente en la T-388 de 2013, el Tribunal se ha pronunciado a favor de la utilización de medios alternativos a la cárcel, estableciendo que <i>"la privación de</i></p> <p>² Ver artículo 3 del Código Penal y sentencia T-762 de 2015 de la Corte Constitucional: "Además de la consolidación de ideas ajenas a la prisión, también se hace necesario revisar el actual sistema de penas, de acuerdo con el principio de proporcionalidad y con los bienes jurídicos que pretenden protegerse. Lo anterior, para contribuir a superar la incoherencia del sistema de penas legalmente establecido."</p> <p>³ Ministerio de Justicia y del Derecho. (2014). Subrogados penales, mecanismos sustitutivos de pena y vigilancia electrónica en el sistema penal colombiano. (p. 5). Bogotá: CYE Consult.</p>	<p><i>la libertad debe ser la sanción más severa, reservada a los casos más graves, procurándose mecanismos alternativos que faciliten la resocialización"</i> (T-267 de 2015).</p> <p>De acuerdo con las objeciones presidenciales, el establecimiento de la medida para los mencionados delitos <i>"contradice las obligaciones estatales de promover la prosperidad general, proteger la efectividad de los derechos a la vida, a la salud, a los bienes y de asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo"</i>, que están consagrados en el artículo 2 de la Constitución.</p> <p>Sin embargo, la medida del proyecto de ley, de hecho, fortalece los anteriores deberes del Estado. Así, desde la Constitución Política en sus artículos 1, 2, 5, 11, 12, 13, 28 y 29 se consagran diferentes principios y derechos con relación a las penas, la libertad, el debido proceso y la igualdad.</p> <p>Pero, además, los compromisos en materia de derechos humanos, que hacen parte de la Constitución por el bloque de constitucionalidad, también contemplan la importancia y validez de las medidas alternativas a las penas privativas de la libertad (punto sexto de los señalados por la Corte Constitucional para la política criminal). El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos contempla la reinserción social como un fin esencial de las penas; y la Convención Interamericana de Derechos Humanos establece en su artículo 13 como obligación de los Estados partes la garantía de las personas privadas de la libertad a programas especiales como los mecanismos de rehabilitación para su reinserción en la sociedad y la promoción de medidas alternativas respecto a la privación de la libertad, de acuerdo con el ordenamiento jurídico interno.</p> <p>Adicionalmente, las Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad (Reglas de Tokio), contemplan unos principios orientadores para promover medidas alternativas a la prisión, con el fin de fomentar una mayor participación de la comunidad en la reinserción del delincuente. Así, establece que las autoridades competentes deben adoptar una serie de medidas sustitutivas a la reclusión, entre las cuales se encuentra la liberación con fines laborales o educativos (Regla 9).</p> <p>Por otra parte, se ha establecido que el costo económico para un Estado de mantener una persona privada de la libertad, asciende a aproximadamente a \$12.732.392 de pesos al año⁴. Según estudios de Dejusticia, WOLA y Open Society Foundations⁵, el costo de mantenimiento de mujeres privadas de la libertad por delitos relacionados con</p> <p>⁴ Departamento Nacional de Planeación. Anexo técnico a la presentación de la Política de resocialización y segundas oportunidades (2017).</p> <p>⁵ Dejusticia, WOLA, Open Society Foundations. "Mujeres, Políticas de Drogas y Encarcelamiento. Una Guía para la Reforma de Políticas en Colombia". 2016. Para consulta en https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_834.pdf.</p>
<p>drogas era, a 2014, de \$399.829 millones de pesos anual⁶, esto sin contar con la pérdida económica que implica la ausencia de la capacidad productiva de las mujeres una vez privadas de la libertad, el impacto económico futuro que tiene la probabilidad de que los hijos deserten del colegio, consuman drogas y los costos posteriores de la resocialización.</p> <p>Tomando en consideración esto, la adopción de una medida alternativa a la privación de la libertad en Colombia a fin de minimizar la vulnerabilidad y marginalidad de sujetos de especial protección son compatibles con los deberes constitucionales y los compromisos internacionales en términos de derechos humanos, y al reducir los costos de manutención de un interno, puede conllevar a una mejor eficiencia del gasto público en programas de inclusión social y resocialización, beneficiando en últimas a toda la sociedad.</p> <p>Además, a pesar de demostrarse un incremento en la población femenina en establecimientos de reclusión por delitos de drogas, no ha habido una inversión proporcional para evitar el hacinamiento. El informe establece que: <i>"Si sólo se aplicaran alternativas a la prisión para las mujeres que cometieron delitos de drogas, sin incurrir en otra clase de delitos, ni habérselos demostrado la comisión de un acto violento o su pertenencia a una organización criminal, el hacinamiento carcelario en estos centros de reclusión desaparecería, y se liberaría un 18% de la capacidad actual"</i> (con cifras del 2016).</p> <p>Al respecto, no sobra recordar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha referido en distintos casos a los deberes del Estado frente a las personas privadas de la libertad, señalando también que las circunstancias propias del encierro impiden satisfacer por cuenta propia muchas necesidades básicas para el desarrollo de una vida digna⁷.</p> <p>En este sentido, la experiencia permite concluir que el costo beneficio de las alternativas a la prisión para mujeres es considerablemente mayor, pues permite a las mujeres infractoras, a sus hijos, las víctimas y la sociedad reducir los perjuicios que tiene el encarcelamiento y contribuye a retribuir eficientemente a la resocialización y a la seguridad ciudadana.</p> <p>⁶ Ibidem.</p> <p>⁷ Corte IDH. Caso Cantoral Benavides Vs. Perú. Fondo. Sentencia de 18 de c de 2000. Serie C No. 69; Corte IDH. Caso López Álvarez Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de febrero de 2006. Serie C No. 141; Corte IDH. Caso Montero Aranguren y otros (Reten de Caíta) Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2006. Serie C No. 150. entre otros.</p>	<p>1.1.2. Las mujeres madres cabeza de familia en el sistema carcelario colombiano</p> <p>El proyecto de ley de la referencia tiene origen en dos estudios sobre la situación de las mujeres privadas de la libertad en general y de aquellas condenadas por delitos relacionados con el tráfico y fabricación de estupefacientes, en particular. El primero de ellos, es una investigación realizada por la Universidad Javeriana, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE, México), denominado <i>"Mujeres y prisión en Colombia: desafíos para la política criminal desde un enfoque de género"</i>. El segundo, elaborado por el Centro de Estudios Dejusticia, Wola y Open Society Foundations, se denomina <i>"Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento. Una guía para la reforma de políticas en Colombia"</i>.</p> <p>De acuerdo con el primero, de las 187.477 personas privadas de la libertad a enero de 2019, 110.571 son hombres, es decir, el 93.1% de la población carcelaria y, 8.198 son mujeres, equivalente al 6.9% de la población carcelaria. La mayor parte de este grupo de mujeres tiene características como las que siguen⁸:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Están en edad productiva y reproductiva: el 20.5% de las mujeres en prisión está entre el rango de edades de 25 a 29 años, el 19.4% entre los 30 y los 34 y, el 16.81% tiene entre 35 y 39 años. • A enero de 2019, hay un total de 13 mujeres lactantes y 74 madres gestantes privadas de la libertad. • El 66,9% pertenecen a estratos socioeconómicos bajos, • 72,8% tenían ingresos inferiores a dos salarios mínimos mensuales vigentes, antes de la privación de la libertad, • El 74.9% son madres cabeza de familia. • Afirman haber sido víctimas de violencia de género: de las 536 mujeres entrevistadas, el 22.4% manifestó haber sido víctima de violencia sexual, el 42.5% de violencia psicológica y el 47.8% víctima de violencia física. • 56.6% tienen un bajo nivel de escolaridad. • El 82.5% de las mujeres privadas de la libertad entrevistadas, no tiene antecedentes penales y generalmente son condenadas por delitos que no implican el uso de la violencia. • La pena de prisión impuesta para el 43% de las mujeres entrevistadas es de 0 a 5 años y cumplen un promedio de 2 años reclusas en centros penitenciarios. Por <p>⁸ Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), Colombia y la Pontificia Universidad Javeriana. "Mujeres y prisión en Colombia: desafíos para la política criminal desde un enfoque de género". 2018. Disponible en: https://www.icrc.org/es/document/informe-carceles-y-mujeres-en-colombia</p>

su parte, estadísticas del INPEC confirman que el 35.9% de la población carcelaria son mujeres condenadas con una pena privativa de la libertad de 0 a 5 años; y otro 34% con una pena de 6 a 10 años.

Ahora bien, según las últimas cifras del Informe Estadístico del INPEC a diciembre del 2020, al culminar el año se registraron 96.285 personas privadas de la libertad intramuros: 92,9% (89.445) hombres y 7,1% (6.840) mujeres. Este número corresponde, a su vez, a 160.338 hechos criminales, teniendo en cuenta que un interno o una interna pueden estar incurso en más de una conducta punible. Ahora bien, el INPEC reporta que, de manera general, "los cinco delitos más frecuentes corresponden a: homicidio 16,2% (25.921), hurto 13,6% (21.798), concierto para delinquir 13,1% (21.011), tráfico, fabricación o porte de estupefacientes 11,8% (18.952) y fabricación, tráfico y porte de armas de fuego o municiones 10,7% (17.184). Estos delitos representan el 65,4% del total de conductas delictuales por las cuales se encuentran los internos en condición de sindicados o condenados en los ERON".

Una vez se pone la lupa en las cifras diferenciadas sobre las mujeres, es posible notar que el 7,2% de los registros delictivos (11.532) se coliga a mujeres, siendo las infracciones más sobresalientes en este grupo el tráfico de estupefacientes (3.025 registros), concierto para delinquir (2.502 registros), hurto (1.194 registros) y homicidio (1.057 registros).

De las anteriores cifras se puede concluir que un alto número de las mujeres privadas de la libertad en Colombia, lo están por delitos relacionados con las drogas, más de 3.700 mujeres. Estudios sugieren que esa cifra se debe en mayor medida a las condiciones de especial vulnerabilidad en la que se encuentran las mujeres, especialmente las proveedoras y cuidadoras de su familia, que hallan en el mercado ilegal de las drogas una forma de sustento económico para sus hogares⁹.

En este sentido, las mujeres privadas de la libertad condenadas o sindicadas por delitos relacionados con el tráfico o fabricación de drogas en Colombia, se pueden caracterizar como: personas con altos índices de pobreza, madres cabeza de familia, proveedoras y cuidadoras de sus hogares, bajo nivel educativo y, en general se vinculan al mercado de las drogas sin ser parte de dinámicas violentas, son, generalmente, correos humanos, expendedoras de pequeña escala o cultivadoras de plantas u operarias de la fabricación a baja escala.

Ahora bien, paralelamente podemos tomar en consideración el estudio del CIDE, la Universidad Javeriana y la CICR, en donde, se concluyó con las 536 mujeres entrevistadas que se encuentran recluidas por delitos relacionados con drogas, el 43,4%

⁹ Dejusticia, WOLA, Open Society Foundations. "Mujeres, Políticas de Drogas y Encarcelamiento. Una Guía para la Reforma de Políticas en Colombia". 2016. Para consulta en https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_834.pdf.

lo están por venta: 41,2% por transporte: y 15,8% por almacenamiento de estupefacientes.

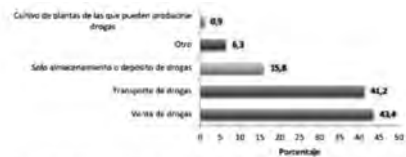


Figura 44. Delitos relacionados con tráfico de estupefacientes-Conductas específicas cometidas por las mujeres. Fuente: Encuesta proyecto Mujeres y prisión en Colombia, 2017, n=221 mujeres condenadas por delitos relacionados con drogas. Las preguntas de respuesta múltiple. No incluye N=0.

Extraído de: Mujeres y prisión en Colombia: desafíos para la política criminal desde un enfoque de género. (2018)

En el mismo sentido, reconocen que la mayoría de ellas fueron capturadas la primera vez que cometieron la conducta delictiva:

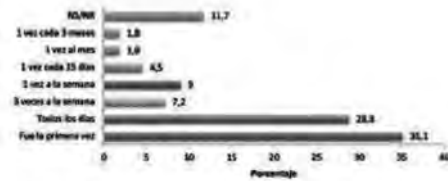


Figura 46. Frecuencia con que vendía, transportaba o almacenaba drogas durante los seis meses anteriores a la detención. Fuente: Encuesta proyecto Mujeres y prisión en Colombia, n= 222 mujeres condenadas por delitos de drogas.

Extraído de: Mujeres y prisión en Colombia: desafíos para la política criminal desde un enfoque de género. (2018)

Esta caracterización de las mujeres privadas de la libertad confirma que la posición actual de la política criminal en Colombia de focalizar los esfuerzos de investigación y judicialización en los eslabones más determinantes del crimen organizado y el narcotráfico es consistente con establecer la alternatividad penal para las mujeres privadas de la libertad por los delitos determinados por el proyecto de ley en cuestión.

Esto, por tratarse de mujeres marginadas, con un alto grado de vulnerabilidad, que facilitan su instrumentalización para fines delictivos. El Estado no puede atender este asunto con la misma severidad con la que trata a quienes lideran las organizaciones criminales responsables o a quienes ejecutan actos criminales con violencia, más aún cuando las cifras muestran que el 82,5% de las mujeres caracterizadas se encuentran cumpliendo pena privativa de la libertad por la comisión de su primer delito, que además no implicó violencia.

En conclusión, como se señaló en el acápite 1.1.1, redirigir los esfuerzos punitivistas hacia opciones alternativas a la pena de prisión no solo tiene un fundamento que responde a los fines del Estado como un orden social justo, la prevalencia de la dignidad humana y la resocialización, sino que además es coherente con la evidencia que han presentado los informes que hablan especialmente de los delitos relacionados con drogas sobre los que recaen las objeciones presidenciales.

1.1.3. Conclusiones frente a la alegada vulneración al artículo 2 de la Constitución Política

Del informe de objeciones presidenciales puede concluirse que, para el Gobierno nacional, la sanción del servicio de utilidad pública es en realidad un beneficio y no una pena, tal como lo concibieron y aprobaron las dos cámaras. Adicionalmente, de acuerdo con el Gobierno, dicho beneficio va en contra de la obligación de *castigar severamente* dicho tipo de conductas.

La posibilidad de sustituir una pena por otra pena no es un **beneficio** sino la modificación de la misma de acuerdo con la libertad de configuración normativa de la que goza el legislador. Se debe recordar que hay varios tipos de pena, por ejemplo, hay una principal (privativa de la libertad en centro penitenciario y la multa) y penas sustitutivas (prisión domiciliaria y el arresto de fin de semana). Entonces, por ejemplo, ¿Cuál sería la diferencia entre el "servicio de trabajo de utilidad pública" y el arresto vigilado de fin de semana?

Las personas que reciban esta pena seguirán bajo la supervisión, vigilancia, control y custodia del INPEC, quien constatará y certificará que i.) se esté cumpliendo con esta medida sustitutiva impuesta. ii.) En caso de incumplimiento, le comunicará al juez de ejecución de penas, quien podría llegar a revocar esta medida e imponer una privativa de la libertad.

Por otro lado, la Ley no va en contravía del deber del Estado de investigar, juzgar y sancionar, ya que como se mencionó anteriormente, establece una pena que fue el resultado de un juicio, donde se presentaron unas pruebas que fueron debatidas y valoradas por un Juez de la República, quien necesariamente tuvo que haber emitido un fallo condenatorio.

Sin embargo, el Gobierno considera que dichas conductas deben ser castigadas "severamente", mandato que no existe en el ordenamiento internacional ni nacional, toda vez que de ser así iría en contra de los fines de la pena que, como lo ha señalado la Corte de manera reiterada, tiene un fin esencialmente resocializador (entre muchas, la sentencia T-801 de 2004, que lo reafirmó y recordó el compromiso del artículo 10-3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos).

Podría pensarse que castigar severamente determinadas conductas va acorde con el principio constitucional consagrado en el Artículo 2 de "proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades", pero en tal caso se estaría comprendiendo la pena desde un punto de vista ejemplarizante que convertiría al reo en un medio de disuasión (soslayando que es un fin en sí mismo y, por ende, negándole su dignidad humana) o bien, se estaría ante una noción retributiva de la pena que, de todas maneras, es insuficiente para el fin resocializador de la pena del que ha hablado la Corte Constitucional.

Al respecto, es importante señalar que apelar a las aparentes exigencias de la seguridad ciudadana no legitima el uso expandido de la pena de prisión, toda vez que "en estos casos el Estado debe guardar un balance adecuado entre los propósitos de asegurar a los ciudadanos una vida libre de peligros o delitos, y de garantizar a los habitantes del territorio sus derechos fundamentales y la graduación de las sanciones con criterios razonables (conformes con la Constitución), adecuados a los fines de la pena, y coherentes con las condiciones de la sociedad y los culpables de infracciones a la ley penal, pues existe una vinculación permanente entre la seguridad de las personas y los derechos humanos, máxime si se tiene en cuenta que algunos de los infractores de la ley penal están determinados por situaciones de privación de sus derechos o de limitación de sus oportunidades para acceder a las condiciones de seguridad humana de la mayoría de los habitantes."

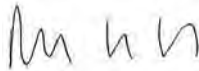
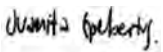
El Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos de la OEA (2009) destaca, por ejemplo, que "los Estados deben encontrar respuestas a los problemas derivados de la violencia en el marco de las herramientas previstas en los instrumentos internacionales de derechos humanos y la vigencia del Estado de Derecho como pilares básicos para la superación de la pobreza y el pleno respeto a los derechos humanos y la dignidad de las personas"¹⁰, por lo que las políticas de seguridad ciudadana deben ser examinadas en clave de los derechos humanos y su protección, y que se debe privilegiar el uso de mecanismos que aseguren el ejercicio pleno de los derechos humanos sobre aquellos que simplemente responden de manera simbólica a las demandas de seguridad ciudadana, o de los que no tienen eficacia real.

¹⁰ Organización de Estados Americanos. (2009). Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos. Pág. 12. Disponible en: <https://www.cidh.oas.org/pdf%20files/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf>

<p>En opinión de Ricardo Antonio Cita Triana y de Iván González Amado, en un estudio sobre la proporcionalidad de las penas financiado por el Gobierno nacional en el año 2017, el argumento de la seguridad ciudadana no justifica acudir a mecanismos de represión de las conductas punibles sin tener en cuenta los efectos que dicha represión produce en las personas y en la comunidad, ni afectar el derecho a la libertad de las personas sin considerar en qué casos, bajo qué condiciones, por qué conductas y con qué proporcionalidad deben ser castigados los autores de conductas que se consideran contrarias al orden social o al ejercicio de los derechos y libertades fundamentales. Afirman, además, que la seguridad ciudadana como objetivo no puede menoscabar el ejercicio de los derechos fundamentales. Por tanto, es preciso reiterar que en búsqueda de la seguridad no se puede renunciar a criterios que permitan dotar a la legislación de una racionalidad propia que sea acorde con la condición humana de las personas hacia quienes va dirigida.</p> <p>Adicionalmente, no se entiende la razón por la cual se considera el Proyecto de Ley como inconstitucional por una supuesta vulneración al derecho de las víctimas al negarles su derecho a la verdad, justicia y reparación. Como ya se ha planteado, la verdad y la justicia son valores que se surten a lo largo del juicio oral y se consuman con la sentencia condenatoria. Ahora bien, en lo que respecta a la reparación, esta no se ve limitada de manera alguna, toda vez que tal como lo establece el Código de Procedimiento Penal, en sus artículos 102 y siguientes, una vez esté en firme la sentencia condenatoria, la víctima podrá iniciar el incidente de reparación integral, en donde podrá presentar las pretensiones que considere para que se materialice dicho derecho a la reparación, sin que ello sea afectado de ninguna manera por las penas sustitutivas presentadas en el proyecto de Ley.</p> <p>El Gobierno nacional agrega que <i>"tratándose del delito de concierto para delinquir, cuando este se relacione con los delitos previstos en los artículos 239, 240, 241, 375, 376 y 377 del Código Penal, la inconstitucionalidad del beneficio de la sustitución de la pena contemplada en el proyecto de ley resulta aún más palmaria, si se considera que el sujeto activo del tipo penal de concierto para delinquir son las organizaciones criminales y que uno de los elementos del tipo precisamente es la vocación de permanencia en el tiempo de tales con el fin de cometer delitos"</i>.</p> <p>Al respecto, es necesario anotar que no es cierto que se promuevan las organizaciones criminales, pues esta sustitución de pena será potestativa de los jueces de ejecución de penas, los cuales deberán realizar un test de proporcionalidad, valorando caso a caso.</p> <p>Por último, el Gobierno hace juicios de valor futuristas, los cuales están absolutamente prohibidos y proscritos en la legislación penal, toda vez que no puede manifestar que la norma es inconstitucional con el argumento de que, posiblemente, en el futuro se reiterarán o continuarán las conductas. Se debe recordar que la ley manifiesta que, para obtener esta sustitución de pena, la persona no debe tener antecedente alguno,</p>	<p>lo cual servirá de indicio para el juez de ejecución de penas al momento de decidir si otorga la misma.</p> <p>1.2. Vulneración a los artículos 9, 189, 226 y 227 constitucionales en relación con los compromisos internacionales</p> <p>En este acápite de las objeciones presidenciales, el informe hace referencia a dos de los compromisos internacionales que ha adquirido Colombia en materia de trato contra las drogas: la Convención de la ONU contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias, y la Convención de la ONU contra la delincuencia organizada transnacional.</p> <p>Los artículos constitucionales que alega el informe son vulnerados con la promulgación del presente proyecto de ley, se refieren al compromiso del Estado colombiano de cumplir las obligaciones que contraiga con otros países y con organizaciones internacionales. En este acápite se presenta de manera muy sucinta por qué es precisamente esta la razón por la cual el presente proyecto de ley responde a compromisos internacionales en materia de derechos humanos y de lucha contra las drogas.</p> <p>Para este propósito, en primer lugar, se debe recordar que las obligaciones y deberes del Estado colombiano no solo incluyen las expresamente establecidas en el texto constitucional, sino que abarcan también las que hacen parte de la Constitución a partir del bloque de constitucionalidad. De conformidad con el artículo 93, "Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno" y, además, "Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia".</p> <p>Así, si bien el Estado colombiano ha ratificado distintos tratados que por ende son un compromiso internacional, el nivel de obligatoriedad y por ende la interpretación de ambos tipos de tratado tiene distintos rangos. Partiendo de esta premisa, es cierto que deben honrarse y cumplirse los compromisos internacionales como las Convenciones citadas por el Gobierno Nacional; pero también es cierto que una interpretación no solo literal sino sistémica de la Constitución y los tratados internacionales sobre derechos humanos llevan a conclusiones distintas a las planteadas por el Gobierno Nacional. Veamos.</p> <p>El Gobierno fundamenta sus objeciones, en primer lugar, en el Artículo 9 superior. Al respecto es importante notar que de acuerdo con dicho artículo "las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en la soberanía nacional". Con respecto de la soberanía nacional es menester recordar que de acuerdo con el Artículo 3 de nuestra Carta, la soberanía reside exclusivamente en el pueblo que la ejerce de forma directa</p>
<p>o a través de sus representantes, esto es el Congreso de la República que configurado dicha voluntad de conformidad con el Artículo 150 constitucional, numerales 1 y 2.</p> <p>Por otra parte, el Gobierno nacional cita el artículo 189 de la Constitución según el cual el Presidente, como Jefe de Estado, tiene la responsabilidad de dirigir las relaciones internacionales y la capacidad jurídica para comprometer y obligar al país frente a otras naciones. Asimismo, se refiere a los Artículos 226 y 227 en tanto el deber de promover la internacionalización de las relaciones políticas y que dicha promoción debe estar orientada a la integración con las demás naciones, en especial con los países de América Latina y del Caribe.</p> <p>Habiendo recordado al legislador las atribuciones del ejecutivo, el Gobierno cita la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, ratificado por el Congreso mediante Ley 67 de 1993, según el cual, en su Artículo 3, el Estado colombiano queda obligado a adoptar <i>"las medidas que sean necesarias para tipificar como delitos penales en su derecho interno, cuando se cometan intencionalmente"</i> todas las conductas relacionadas con la producción y tráfico de estupefacientes y sustancias psicotrópicas. En este punto es menester recordar que la norma objetada en ningún momento se altera el tipo penal ni se legaliza ninguna de dichas conductas, las cuales se mantienen como delitos a ser penalizados por parte del Estado. Del recordatorio del Gobierno, es importante destacar el numeral 4 del artículo 3:</p> <p><i>4. a) Cada una de las partes dispondrá que por la comisión de los delitos tipificados de conformidad con el párrafo 1 del presente artículo se apliquen sanciones proporcionadas a la gravedad de esos delitos, tales como la pena de prisión u otras formas de privación de libertad, las sanciones pecuniarias y el decomiso. (Negrilla agregada por el Gobierno nacional).</i></p> <p>Del texto citado por el Gobierno, se desprende que los Estados deberán aplicar sanciones a los delitos asociados con el tráfico de estupefacientes y sustancias psicoactivas. Sin embargo, del texto citado por el Gobierno no se desprenden penas determinadas. El mismo texto al utilizarse la expresión <i>"tales como"</i> se establecen los elementos subsiguientes de la oración como ejemplos. En este sentido, el énfasis agregado por el Gobierno nacional deja por fuera ejemplos otras sanciones aceptadas en la Convención como las sanciones pecuniarias y el decomiso. Así, de acuerdo con la convención, lo único que se requiere es que dichas conductas sean sancionadas y dicha sanción no es exclusivamente ni la prisión ni la privación de la libertad, por lo que resulta evidente que penas sustitutivas de la prisión no contravienen los compromisos adquiridos por el Estado colombiano.</p> <p>El Gobierno también fundamenta sus objeciones al Proyecto de Ley en la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia Organizada Transnacional, ratificada por</p>	<p>el Congreso de la República mediante Ley 800 de 2003. De acuerdo con el Gobierno, <i>" el artículo 5 penaliza la participación de un grupo delictivo organizado por medio de la necesidad de medidas legislativas que sean necesarias para tipificar como delito, cuando se cometan intencionalmente (...) "</i> (énfasis agregado)". Una vez más, el compromiso internacional de Colombia en virtud de este Convenio implica una tipificación de delitos que no guarda relación alguna con el Proyecto de Ley 093 de 2019 Senado, 498 de 2020 Cámara, puesto que este no crea suprime o modifica ningún tipo penal, por lo que es necesario rechazar dicha objeción.</p> <p>Al respecto, los profesores Triana y González Amado antes citados, analizan las normas internacionales que dan marco a la adopción de penas en Colombia y llegan a las siguientes conclusiones:</p> <p><i>(i) El derecho internacional público, si bien contiene mandatos de criminalización y de penalización, hace énfasis en la criminalización del comportamiento por sobre la fijación de los límites de las penas adecuadas a ellos, con lo cual deja en libertad a los Estados para que sean ellos, de acuerdo con su derecho interno, quienes determinen los criterios de proporcionalidad que sean acordes a sus ordenamientos jurídicos.</i></p> <p><i>(ii) Por lo anterior, es forzoso concluir que un Estado no incurriría en violación de los compromisos internacionalmente adquiridos si sancionara con penas razonablemente proporcionales los comportamientos que se consideran delictivos en el ámbito internacional.</i></p> <p><i>(iii) Como no existen límites a la sanción ni a la calidad de la pena, la respuesta punitiva puede ser diferente a la prisión y, además, puede estar dentro de rangos que sean similares a los utilizados por otros países.¹¹ (Negrilla fuera del texto)</i></p> <p>En general, los compromisos internacionales de lucha contra las drogas han traído consigo la ratificación por parte del Estado colombiano de varios tratados internacionales que buscan fortalecer la cooperación internacional para luchar contra las drogas y minimizar los efectos nocivos dentro de los Estados y en las relaciones internacionales. En efecto, las dos Convenciones de las Naciones Unidas que son mencionadas en el informe de objeciones responden a los compromisos del Estado de tomar acciones contra el tráfico de estupefacientes, bien sea desde el derecho penal o en otras instancias sancionatorias pero, como se ha visto, no implican compromisos con respecto a la cuantificación o al tipo de pena a ser aplicada.</p> <p>No obstante, y como lo señala el informe de Dejusticia y WOLA, <i>"La distorsión que la guerra contra las drogas ha generado sobre la legislación penal ha tenido como consecuencia, no sólo la desproporcionalidad en los montos de las penas, sino también</i></p>

¹¹ Cita Triana, Ricardo Antonio y González Amado, Iván, op. Cit. p. 42

<p><i>la exclusión de alternativas a la cárcel en las distintas etapas de un proceso penal que se sigue contra las personas procesadas o sancionadas por delitos de drogas, incluso aunque se trate de delitos menores no violentos</i>”.</p> <p>En compromisos internacionales como los enlistados en el acápite 1.1.1 responden a una lógica que va más allá del encarcelamiento como única medida posible para castigar delitos de drogas, en especial los cometidos en circunstancias no violentas, y con particular atención a quienes, bajo circunstancias de vulnerabilidad, pueden ser instrumentalizados para cometerlas sin arriesgar a los eslabones más altos de la cadena de narcotráfico.</p> <p>Aunado a lo anterior, la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas Ciudad estableció en el 2013 que: “un análisis cuidadoso del régimen internacional de fiscalización de drogas frente a las alternativas al encarcelamiento permite afirmar que las Convenciones dan mayor flexibilidad a los Estados frente a la persecución penal de conductas relacionadas con el consumo, producción, porte y tráfico de drogas”¹².</p> <p>Además, la Comisión Asesora de Política contra las Drogas, en el 2015, recordó que si bien la interpretación individual de algunas de las convenciones internacionales sobre las drogas, sobre todo las de más vieja data, llevan a creer que es necesario optar por modelos de guerra contra las drogas y reducción del daño, un enfoque basado en los derechos humanos arroja otro resultado: “en todo caso, el régimen prohibicionista internacional no excluye que pueda hacerse un uso más racional del derecho penal y de los recursos policiales, judiciales y penitenciarios disponibles, que permita restringir la aplicación de penas privativas de la libertad a las conductas graves, y conforme al cual se implementen alternativas al encarcelamiento para conductas menores”¹³. Aunado a lo anterior, hace referencia a los beneficios en materia de reducción y eliminación del hacinamiento carcelario, como ya se ha señalado en varias ocasiones a lo largo de esta ponencia.</p> <p>De la misma manera, el Comité contra la Tortura de las Naciones Unidas (2015) en su informe periódico de Colombia, realizó un urgente llamado en donde, con base en las Reglas de Tokio ya mencionadas y las Reglas de Bangkok (para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes), era imperativo que el Estado colombiano adoptara medidas eficaces para reducir los niveles de ocupación en los centros penitenciarios.</p> <p>¹² CICAD. Alternativas al encarcelamiento para los delitos relacionados con drogas. Informe de la Secretaría Técnica del Grupo de Trabajo de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD). Ministerio de Justicia y el Derecho. Gobierno de Colombia. Pág. 14.</p> <p>¹³ Informe Final. Comisión Asesora Política contra las Drogas. Página 18. Disponible en: http://www.odc.gov.co/Portals/1/comision_asesora/docs/informe_final_comision_asesora_politica_drogas_colombia.pdf</p>	<p>Ciertamente, la materialización del principio <i>pro homine</i> como un criterio de interpretación que impregna cualquier ejercicio de entendimiento de las normas dentro de los Estados miembros de la Convención Americana de los Derechos Humanos, es crucial al momento de entender las obligaciones internacionales que enumera el informe de objeciones.</p> <p>Como se ha expuesto en esta sección y en la sección 1.1, los compromisos internacionales deben entenderse en el marco de la plena realización de la dignidad humana. Las obligaciones que surgen a partir de los artículos 9, 189, 226 y 227 de la Constitución son de hecho respetados al poner en consideración todo el desarrollo de los tratados y convenciones ratificados por Colombia, que incluyen, por supuesto las observaciones más recientes sobre las instancias internacionales que vigilan su cumplimiento.</p> <p>Como se presentó aquí, los anteriores compromisos defienden las alternativas a la prisión como medidas perfectamente compatibles con los compromisos internacionales de lucha contra las drogas (como los citados en el informe de objeciones), pues no solo responden a una tendencia marcada de resocialización a través de otras opciones distintas al encarcelamiento, sino que permite corregir violaciones sistemáticas a los derechos humanos originadas en el hacinamiento de las cárceles.</p> <p>2. Objeciones por omisión legislativa relativa al limitar el servicio de utilidad pública a las mujeres cabeza de familia</p> <p>El informe de objeciones señala una omisión legislativa relativa al omitir del proyecto de ley a los padres cabeza de familia que cumpliendo las mismas condiciones que las mujeres, puedan acceder a la pena sustitutiva consistente en servicios de utilidad pública.</p> <p>Sea lo primero reiterar, en el mismo sentido que se ha hecho en las secciones anteriores, que el propósito central del presente proyecto de ley es, como su nombre lo indica, adoptar una acción afirmativa para madres cabeza de familia que, por sus especiales condiciones de vulnerabilidad, ven particularmente transgredidos sus derechos fundamentales en prisión y que, al ser condenadas a tales circunstancias, terminan dejando en un mayor desamparo a las personas a su cargo.</p> <p>El pasado julio, el Consejo Superior de Política Criminal expidió el Plan Nacional de Política Criminal. Este documento, que cuenta con la participación de entidades del Gobierno Nacional, pero también de la rama judicial y del legislativo busca guiar la política criminal del Estado colombiano en los próximos 4 años. Aunque el proyecto de ley fue radicado con anterioridad a la expedición de este plan, sin proponérselo responde a varias prioridades establecidas en el mismo, como se verá a continuación.</p>
<p>Por un lado, el Plan se refiere a la importancia de un enfoque de género en todas las actuaciones de las entidades que tienen participación y ejecución en la política criminal del país. Así, el diagnóstico incluye especialmente el desarrollo de un tratamiento penal diferenciado para los eslabones más débiles de la cadena de narcotráfico. El Plan pone de presente que las mujeres han tenido una vinculación activa a las economías conectadas con la narcoactividad. Esta vinculación incluye “la realización de tareas productivas y reproductivas como cultivadoras, raspachines, recolectoras, amedieras, jornaleras, finqueras, colaboradoras, cocineras y quimiqueras, que evidencian los riesgos diferenciales a los que se enfrentan, y que se potencializan por el hecho de ser mujeres”.</p> <p>De hecho, el Plan se refiere a un estudio realizado por la UNODC en conjunto con el Ministerio de Justicia y del Derecho en el 2019, el cual señaló, entre otras cosas, que el 75% de las mujeres en centros de reclusión por delitos relacionados con drogas habitaba en barrios de estrato uno y dos, y un 8% adicional vivía en barrios de invasión no regularizados o era habitante de calle. Además, estableció que en las ciudades de Bogotá, Medellín y Cali se agrupan el 29% de las mujeres privadas de la libertad por delitos de drogas.</p> <p>Por otro lado, el Plan Nacional prioriza la disrupción del crimen organizado, el terrorismo, sus finanzas ilícitas y actores dinamizadores, y señala como uno de los objetivos el diseño e implementación de “salidas alternativas al ejercicio de la acción penal para población vulnerable obligada a participar en economías ilegales”.</p> <p>Por último, el Plan establece como una prioridad la prevención de la participación de adolescentes y jóvenes en actividades criminales, lo cual incluye, entre otros objetivos, la implementación de estrategias que permitan “abordar y mitigar las condiciones o factores de riesgo que inciden en la vinculación al delito de adolescentes y jóvenes en los ámbitos individual, familiar, educativo, social, comunitario, entre otros”¹⁴.</p> <p>En este punto debe recordarse que parte del propósito al enfocar esta medida en mujeres cabeza de familia se debe a que el encarcelamiento de las madres tiene efectos más graves debido a su rol de cuidado, como lo señaló el estudio de la Universidad Javeriana, el CIDE y el CICR: “Las mujeres como cuidadoras de sus hijos y su</p> <p>¹⁴ Plan Nacional de Política Criminal. 2021-2025. Disponible en: https://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/Plan-Nacional-Politica-Criminal/Plan-Nacional-de-Politica-Criminal-2021-2025.pdf</p>	<p>familia ‘tienen que asumir varias responsabilidades, lo cual convierte la sanción penal en un castigo no contra los individuos, sino contra las familias’¹⁵.</p> <p>Dentro de las cifras más alarmantes que el estudio arrojó, es crucial recordar que el 85% de las mujeres entrevistadas para este son madres. La mayoría de las mujeres eran cabeza de familia (74,9%) y vivían con sus hijos antes de ser detenidas (73,4%). Pero, además, el 54,3% de las mujeres encuestadas en este estudio “eran las cuidadoras principales de sus hijos antes de ser privadas de la libertad [...]”. Adicionalmente, el estudio hace un recuento de las múltiples dificultades que conlleva el cuidado de los hijos de madres cabeza de familia al ser estas privadas de la libertad, entre las que señala el manejo de problemas psicológicos y emocionales derivados del trauma de la separación de su madre; la búsqueda de tiempo para las visitas; y la afectación del desempeño escolar de los hijos, por mencionar solo algunos.</p> <p>A partir de lo anterior, el estudio concluye basado en una premisa fundamental: el rol de cuidado que cumplen las mujeres, en la mayoría de los casos como cuidadoras principales o únicas, es determinante en el impacto intergeneracional que tiene la prisión en casos de delincuencia por vulnerabilidad.</p> <p>En este sentido, las preocupaciones del Gobierno nacional con respecto a la omisión legislativa resultan infundadas, como lo demuestra el estudio citado, puesto deja claro que “la dinámica es muy diferente cuando el detenido es el padre, en tanto los hijos quedan bajo el cuidado de la madre. En consecuencia, es muy probable que la desestructuración familiar y los efectos adversos en los hijos que provoca el encarcelamiento de la madre sean más intensos”¹⁶.</p> <p>Con base en las consideraciones anteriores, lo cierto es que el legislador optó por establecer protecciones especiales de una política criminal para las mujeres como población objetivo porque tanto los compromisos alcanzados por el Estado en el Acuerdo de Paz⁴, como las circunstancias fácticas que imperan en la sociedad en general y especialmente en los centros penitenciarios, hacían necesaria la formulación de alternativas penales para las mujeres cabeza de familia privadas de la libertad que son sujeto de doble protección constitucional. En este sentido, es importante recordar los pronunciamientos de la Corte con respecto al Estado de Cosas Inconstitucional en los establecimientos carcelarios, al que se dirigieron las sentencias T-153 de 1998 y T-388 de 2013 y T-762 de 2015.</p> <p>¹⁵ Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), Colombia y la Pontificia Universidad Javeriana. “Mujeres y prisión en Colombia: desafíos para la política criminal desde un enfoque de género”. 2018. Disponible en: https://www.icrc.org/es/document/informe-carceles-y-mujeres-en-colombia. Pág. 100.</p> <p>¹⁶ Ibidem. Pág. 106.</p>

<p>Bajo el Estado Social de Derecho del que hacemos parte, es admitida la adopción de acciones afirmativas (diferenciadas) en favor de grupos determinados sin que ello constituya una discriminación, como una vía válida para hacer efectiva la igualdad material. La existencia de medidas afirmativas a favor de mujeres con estas características está fundamentada no solo en estos preceptos constitucionales y jurisprudenciales del ordenamiento interno, sino también bajo instrumentos internacionales.</p> <p>A modo enunciativo, la Convención Interamericana contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia (2013)¹⁷ en su artículo 1 inciso 3 menciona que puede existir la discriminación múltiple como cualquier preferencia que de forma concomitante con distintos motivos, busque anular o limitar el reconocimiento, goce o ejercicio en igualdad de los derechos fundamentales; pero también la Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979)¹⁸; y la Observación Número 18 del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (1989)¹⁹.</p> <p>De esta manera, el Congreso de la República, de conformidad con lo consagrado en el artículo 13 superior, decidió formular una política de carácter afirmativo específica para las madres cabeza de familia privadas de la libertad. En este sentido, la Corte ha aceptado que el Estado pueda realizar acciones de carácter afirmativo:</p> <p><small>¹⁷ Discriminación múltiple o agravada es cualquier preferencia, distinción, exclusión o restricción basada, de forma concomitante, en dos o más de los motivos mencionados en el artículo 1.1 u otros reconocidos en instrumentos internacionales que tenga por objetivo o efecto anular o limitar, el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de uno o más derechos humanos y libertades fundamentales consagrados en los instrumentos internacionales aplicables a los Estados Partes, en cualquier ámbito de la vida pública o privada.”</small></p> <p><small>¹⁸ “La adopción por los Estados Partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida en la presente Convención, pero de ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas; estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato.”</small></p> <p><small>¹⁹ “El Comité desea también señalar que el principio de la igualdad exige algunas veces a los Estados Partes adoptar disposiciones positivas para reducir o eliminar las condiciones que originan o facilitan que se perpetúe la discriminación prohibida por el Pacto. Por ejemplo, en un Estado en el que la situación general de un cierto sector de su población impide u obstaculiza el disfrute de los derechos humanos por parte de esa población, el Estado debería adoptar disposiciones especiales para poner remedio a esa situación. Las medidas de ese carácter pueden llegar hasta otorgar, durante un tiempo, al sector de la población de que se trate un cierto trato preferencial en cuestiones concretas en comparación con el resto de la población. Sin embargo, en cuanto son necesarias para corregir la discriminación de hecho, esas medidas son una diferenciación legítima con arreglo al Pacto”.</small></p>	<p>El cambio de concepción de la igualdad formal a la igualdad material, propio del Estado Social de Derecho, según el cual las autoridades públicas no sólo protegen el derecho mediante la abstención sino también y, en algunas oportunidades en forma obligatoria, mediante la intervención activa en esferas específicas, generó decisiones públicas proteccionistas de grupos de personas que han sido tradicionalmente marginados o discriminados por razones diversas. En tal virtud, la aplicación efectiva y real del principio de igualdad en el constitucionalismo contemporáneo exige del Estado su intervención, de un lado, para evitar que los agentes públicos y los particulares discriminen y, de otro, para hacer exigibles tratos favorables en beneficio de personas que se encuentran en situación de debilidad manifiesta. (Sentencia C-932 de 2007).</p> <p>El proyecto de ley, en tanto medida de política criminal con enfoque de género permite atacar frontalmente la inequidad que se presenta en nuestro sistema judicial. Recordemos que el 10% de las entradas por delitos de drogas correspondían a mujeres, en tanto el 22% de las sentencias condenatorias corresponden a mujeres²⁰. Esta “mayor eficacia” en lo que respecta al tratamiento penal de las mujeres desnuda problemas estructurales de carácter social y de género que deben ser abordados de manera diferencial: de eso se trata la realización del mandato de una igualdad material. No es aceptable de ninguna manera que nuestra justicia esté castigando de manera desproporcionada a mujeres cabeza de familia en condición de marginalidad. Sin embargo, mientras los sesgos estructurales en cuanto a las labores de cuidado se superan, debemos evitar un mayor daño a las mujeres cabeza de familia y, por ende, debemos asegurarnos que las penas que reciban no dificulten aún más sus condiciones de vida.</p> <p>Cordialmente,</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: center;"> <div style="text-align: center;">  <p>Rodrigo Lara Restrepo Senador</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p>Juanita Goebertus Estrada Representante a la Cámara</p> </div> </div> <p><small>²⁰ Dejusticia, WOLA, Open Society Foundations. “Mujeres, Políticas de Drogas y Encarcelamiento. Una Guía para la Reforma de Políticas en Colombia”. 2016. Para consulta en https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_834.pdf. Pág. 35.</small></p>
---	--

<p>PROPOSICIÓN</p> <p>En mérito de lo presentado en el informe, le solicitamos a la Plenaria de la Cámara de Representantes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Rechazar las objeciones presentadas por el señor Presidente IVÁN DUQUE MÁRQUEZ e INSISTIR en el PL 093 de 2019 Senado y 498 de 2020 Cámara. 2. Una vez finalizado el trámite en la Corporación, a través de la Secretaría del Senado de la República, remitir a la Corte Constitucional para que en cumplimiento de los artículos 241(8) y 153 de la Constitución, decida de manera definitiva sobre la constitucionalidad del mismo respecto al contenido de los artículos objetados. <p>Cordialmente,</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: center;"> <div style="text-align: center;">  <p>Rodrigo Lara Restrepo Senador</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p>Juanita Goebertus Estrada Representante a la Cámara</p> </div> </div>

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN PRIMERA VUELTA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 031 DE 2021 CÁMARA

por el cual se crea la circunscripción especial de jóvenes en la Cámara de Representantes y se dictan otras disposiciones.

ACUMULADO CON EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 212 DE 2021 CÁMARA

por medio del cual se modifica el artículo 172 y 177 de la Constitución Política de Colombia.

<p>INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN PRIMERA VUELTA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 031 DE 2021 CÁMARA “POR EL CUAL SE CREA LA CIRCUNSCRIPCIÓN ESPECIAL DE JÓVENES EN LA CÁMARA DE REPRESENTANTES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES” ACUMULADO CON EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 212 DE 2021 CÁMARA “POR MEDIO DEL CUAL, SE MODIFICA EL ARTÍCULO 172 Y 177 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA”.</p> <p>I. OBJETO.</p> <p>Las dos iniciativas de modificación constitucional acumuladas tienen por objeto esencial permitir la participación efectiva de los jóvenes en el escenario político de representación en el Congreso de la República para lo cual proponen reducir la edad a la que los ciudadanos colombianos pueden postularse para ser elegidos como Congresistas.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Del Proyecto de Acto Legislativo 031 de 2021 Cámara <p>Como garantía de participación en el máximo escenario de representación política del país, se propone crear la circunscripción especial de jóvenes en la Cámara de Representantes, compuesta por 2 curules de carácter nacional, para cuya elección se propone requiere ser ciudadano en ejercicio y tener menos de 25 años de edad.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Del Proyecto de Acto Legislativo 212 de 2021 Cámara <p>Este proyecto propone reducir las edades para ser elegido Senador y Representante a la Cámara, consignadas en la Constitución política de Colombia, de manera que toda persona con su mayoría de edad (18) años podrá ser electo como Representante y Senador con más de veinticinco (25) años de edad.</p> <p>II. ANTECEDENTES DE LAS INICIATIVAS.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Del Proyecto de Acto Legislativo 031 de 2021 Cámara <p>Este Proyecto de Acto Legislativo se radica por segunda vez en el Honorable Senado de la República bajo la autoría de los Honorables Senadores Horacio José Serpa Moncada, Fabio Raúl Amín Saleme, Luis Fernando Velasco Chaves, Guillermo García Realpe, Mauricio Gómez Amín, Rodrigo Villalba Mosquera, Jaime Enrique Durán Barrera, Julián Bedoya Pulgarín, Antonio Luis Zabarain Guevara, Laura Esther Fortich Sánchez y los Honorables Representantes a la Cámara Juan Fernando Reyes Kuri, Carlos Adolfo Ardila Espinosa,</p>	<p>Rodrigo Arturo Rojas Lara, Elizabeth Jay-Pang Díaz, Oscar Hernán Sánchez León, Hernán Gustavo Estupiñan Calvache, Alejandro Alberto Vega Pérez, David Ernesto Pulido Novoa, Harry Giovanni González García y Andrés David Calle Aguas.</p> <p>Esta misma iniciativa había sido radicada previamente con el número 011 de 2018 Senado y enviado a la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, con autoría de los Honorables Senadores Horacio José Serpa, Miguel Ángel Pinto Hernández, Lidio García Turbay, Iván Darío Agudelo, Julián Bedoya Pulgarín, Fabio Raúl Amín Saleme, Mauricio Gómez Amín, Guillermo García Realpe, Andrés Cristo Bustos, Mario Alberto Castaño Pérez y el Honorable Representante Carlos Ardila Espinosa.</p> <p>Pese a que se presentó informe de ponencia favorable, el Proyecto de Acto Legislativo 011 de 2018 Senado no fue sometido a votación, razón por la que fue archivado al final de la legislatura 2018-2019.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Del Proyecto de Acto Legislativo 212 de 2021 Cámara <p>Este Proyecto de Acto Legislativo, que se presenta por primera vez a consideración del Congreso de la República, es de autoría de los Honorables Representantes Jairo Humberto Cristo Correa, Faber Alberto Muñoz Cerón, Jairo Giovany Cristancho Tarache, Jennifer Kristin Arias Falla, Jhon Arley Murillo Benítez, Karina Estefanía Rojano Palacio, César Augusto Lorduy Maldonado, Eloy Chichí Quintero Romero, Harry Giovanni González García y Oswaldo Arcos Benavides.</p> <p>III. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Del Proyecto de Acto Legislativo 031 de 2021 Cámara <p>a. Naturaleza de la iniciativa.</p> <p>De acuerdo con lo señalado en la exposición de motivos, el proyecto de reforma constitucional 031 de 2021 Cámara tiene por objetivo principal implementar una medida de acción afirmativa con fuerza constitucional para fortalecer la participación política de los jóvenes colombianos en la toma de decisiones públicas, la participación electoral y la representación de sus intereses poblacionales en el Congreso de la República.</p> <p>El problema público que se definió como objeto de esta reforma constitucional es la falta de representación de los jóvenes en las corporaciones públicas del país y la baja participación</p>
<p>de este grupo poblacional en la toma de decisiones que afectan a la sociedad, lo cual se expresa de forma más evidente en una alta abstención en las elecciones territoriales y nacionales.</p> <p>La creación de una circunscripción especial para los jóvenes del país responde a la falta de representación política de los jóvenes que se expresa en su descontento generalizado al no encontrar espacios de incidencia política que les permita proponer proyectos con incidencia sobre su calidad de vida y en la abstención electoral en cada jornada de elecciones.</p> <p>Proyecciones realizadas a partir del Censo Nacional del año 2005, estiman que para el año 2018 en Colombia habitan más de 12.7 millones de jóvenes entre 14 y 28 años de edad. Consecuentemente, información de la Encuesta de Cultura Política del DANE realizada en el año 2017 muestra que se trata del sector de la población que menos hace uso de su derecho a elegir a sus representantes ante las diferentes corporaciones públicas, alcanzando un 70% de abstención.</p> <p>A pesar de que el artículo 45 de la Constitución Política reconoce la participación activa de los jóvenes, su exclusión en los procesos sociales y políticos se evidencia con la inoperancia de las instancias de participación creadas por la ley. La escasa participación de los jóvenes en la toma de decisiones públicas, particularmente de aquellos en situación de pobreza, se expresa también en la debilidad de sus procesos organizativos, los cuales presentan grandes limitantes para cumplir sus objetivos.</p> <p>Organizaciones como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD han reiterado que los jóvenes son menos propensos a votar y que existe una estrecha relación entre la abstención y la pertenencia a una comunidad o grupo social minoritario, lo que implica que aquellas personas que no perciben una identidad frente a un grupo u organización determinada tienden a abstenerse de ejercer su derecho al voto.</p> <p>Esta información la confirma un estudio realizado por la Registraduría Nacional del Estado Civil en el año 2013, en el cual se encontró que las circunscripciones especiales que existen para las minorías políticas en Colombia han aumentado la predisposición a votar en los grupos poblacionales que se identifican con determinada categoría.</p> <p>Por tanto, tomar acciones para incluir a los jóvenes en un grupo poblacional especial con capacidad para elegir a sus representantes tiene la capacidad de incidir en el nivel de participación política y electoral del país, mientras garantiza una representación de los intereses de los jóvenes en la discusión y aprobación de proyectos en el Congreso de la República.</p>	<p>b. Marco constitucional.</p> <p>Uno de los principales avances de la Constitución Política de 1991 fue el reconocimiento de la diversidad étnica y multicultural de la nación, incluyendo el derecho a la representación política de los grupos o sectores minoritarios. Estas circunscripciones especiales surgieron como medidas de acción afirmativa para las negritudes y los indígenas, cuyo fin ha sido empoderar a las minorías políticas y visibilizarlos en el escenario de representación democrática más importante de la nación.</p> <p>De acuerdo con lo declarado por la Corte Constitucional en la sentencia C-169 de 2001 las circunscripciones especiales tienen fundamento en la democracia representativa, el pluralismo y la igualdad, al permitir que la conformación del Congreso de la República refleje la composición pluralista de la sociedad y ofrezca las garantías para el ejercicio del control político. En la misma Sentencia, la Corte aclaró que la existencia de las circunscripciones especiales para los afrodescendientes y los indígenas no viola el derecho a la igualdad frente a los requisitos exigidos a los demás candidatos a las corporaciones públicas, en la medida en que no impiden a los ciudadanos presentarse por la circunscripción territorial.</p> <p>Al respecto, el artículo 176 de la Constitución Política señala:</p> <p><i>“ARTÍCULO 176. La Cámara de Representantes se elegirá en circunscripciones territoriales y circunscripciones especiales.</i></p> <p><i>Cada departamento y el Distrito capital de Bogotá, conformará una circunscripción territorial. Habrá dos representantes por cada circunscripción territorial y uno más por cada 365.000 habitantes o fracción mayor de 182.500 que tengan en exceso sobre los primeros 365.000. La circunscripción territorial conformada por el departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, elegirá adicionalmente un (1) Representante por la comunidad raizal de dicho departamento, de conformidad con la ley.</i></p> <p><i>Para la elección de Representantes a la Cámara, cada departamento y el Distrito Capital de Bogotá conformarán una circunscripción territorial.</i></p> <p><i>Las circunscripciones especiales asegurarán la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y de los colombianos residentes en el exterior. Mediante estas circunscripciones se elegirán cuatro (4) Representantes, distribuidos así: dos (2) por la circunscripción de las</i></p>

<p>comunidades afrodescendientes, uno (1) por la circunscripción de las comunidades indígenas, y uno (1) por la circunscripción internacional. En esta última, solo se contabilizarán los votos depositados fuera del territorio nacional por ciudadanos residentes en el exterior.</p> <p>PARÁGRAFO 1o. A partir de 2014, la base para la asignación de las curules adicionales se ajustará en la misma proporción del crecimiento de la población nacional, de acuerdo con lo que determine el censo. Le corresponderá a la organización electoral ajustar la cifra para la asignación de curules.</p> <p>PARÁGRAFO 2o. Si como resultado de la aplicación de la fórmula contenida en el presente artículo, una circunscripción territorial pierde una o más curules, mantendrá las mismas que le correspondían a 20 de julio de 2002."</p> <p>De otra parte, respecto de la edad mínima para ser elegido Representante a la Cámara, el artículo 176 de la Constitución Política establece:</p> <p>"ARTICULO 177. Para ser elegido representante se requiere ser ciudadano en ejercicio y tener más de veinticinco años de edad en la fecha de la elección."</p> <p>c. Conclusión.</p> <p>De acuerdo con todo lo señalado en el Proyecto de Acto Legislativo 031 de 2021C, en Colombia, los jóvenes no cuentan con posibilidades reales de incidencia en la toma de decisiones con las autoridades públicas, siendo frecuentemente espectadores pasivos de las decisiones que los afectan directamente. Por esto, la falta de participación ciudadana de los jóvenes, particularmente de aquellos en situación de pobreza, se expresa también en la debilidad de sus procesos organizativos. Esto resulta en una escasa capacidad de acción colectiva y contribuye a la segregación socio-espacial de estas personas.</p> <p>Los beneficios de tener una juventud más participativa e involucrada en la toma de decisiones públicas trascienden hacia el mejoramiento de aspectos fundamentales de la calidad de vida de este grupo poblacional y la sociedad en general. Al combinar estas medidas con programas de inclusión productiva, aumentan las posibilidades de crecimiento económico para los hogares, así como también la productividad y la competitividad del país. La inversión en la juventud representa la mayor tasa de retorno para la sociedad.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Del Proyecto de Acto Legislativo 212 de 2021 Cámara <p>a. Marco Jurídico.</p> <p>La exposición de motivos del Proyecto de Acto Legislativo 212 de 2021 Cámara establece que el marco jurídico de la iniciativa está enmarcado por lo dispuesto en el artículo 40 de la Constitución Política así como por los Documentos CONPES que buscan desarrollar políticas y lineamientos que respondan a esos objetivos. Respecto de estos últimos señala:</p> <p>a. CONPES 173 de 2014 - Lineamientos para la generación de oportunidades para los jóvenes. Este documento busca generar una serie de acciones que permitan que la población joven del país pueda vincularse más y mejor al sector productivo. Así, se espera potenciar el rol de los jóvenes como actores claves en el desarrollo del país y busca desarrollar el capital humano de los jóvenes, de tal manera que estén mejor preparados al momento de decidir su futuro profesional y laboral.</p> <p>b. CONPES 3673 de 2010 - Política de prevención del reclutamiento y utilización de niños, niñas, adolescentes por parte de los grupos armados organizados al margen de la Ley y de los grupos delictivos organizados.</p> <p>c. CONPES 147 de 2012 - Lineamientos para el desarrollo de una estrategia para la prevención del embarazo en la adolescencia y la promoción de proyectos de vida para los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en edades entre 6 y 19 años.</p> <p>b. Participación política de jóvenes en Colombia.</p> <p>La exposición de motivos del Proyecto de Acto Legislativo 212 de 2021 Cámara resalta que, según el informe mundial de la ONU sobre la juventud, solo un 44% de los jóvenes entre los 18 y los 29 años "siempre votan" frente al 60% de los ciudadanos del resto de rangos de edad, para el caso colombiano la Registraduría Nacional estima que solo el 37% de los jóvenes participó en las últimas elecciones.</p> <p>Así mismo, se resalta que la edad promedio de los colombianos es de 33 años y se ha encontrado que Colombia pasa por una transición demográfica en la que las personas entre 20 y 29 años son el grupo poblacional más grande con aproximadamente el 16.8% de participación frente al total.</p>
<p>Respecto a la participación Ricardo Arrubla Sánchez y Patricia Gutiérrez señalan que existen procesos de apatía política, desconocimiento de las estructuras mismas de la participación, sentimientos de desarraigo y un cada vez más difuso sentido de pertenencia e identidad con las comunidades a las que se pertenece y con el país en general. (Arrubla y Gutiérrez. 2013. Pág. 90).</p> <p>Frente a lo anterior, en el Proyecto se concluye que el informe mundial de la ONU sobre juventud pide que las sociedades democráticas ofrezcan oportunidades a los jóvenes para expresar sus opiniones y para que sus intereses queden representados en los procesos legislativos.</p> <p>IV. CONSIDERACIONES DEL PONENTE</p> <p>De acuerdo con lo señalado en las dos iniciativas de reforma constitucional, la participación política de los jóvenes está marcada por la ausencia de posibilidades reales de incidencia en la toma de decisiones con las autoridades públicas, así como por la apatía hacia los procesos políticos generada por desconocimiento de las formas de participación como por una falta de identidad con las comunidades y con la Nación.</p> <p>Además de lo manifestado en las exposiciones de motivos estudiadas, para efectos de estudiar estas iniciativas debe tenerse en cuenta que las multitudinarias manifestaciones que se han dado durante el último año llevadas a cabo principalmente por jóvenes entre 18 y 30 años han dejado en evidencia que esta población tiene actualmente un interés importante en ocupar cada vez más espacios de participación y, especialmente, en hacer oír, exponer sus problemáticas, proponer soluciones y sentirse representados en instancias nacionales como lo es el Congreso de la República.</p> <p>Para que la representación de los jóvenes sea efectiva se requiere no solamente que ellos puedan ejercer su derecho al voto como actualmente está contemplado en nuestro ordenamiento Constitucional, sino que se requiere que puedan participar directamente en el Congreso de la República sin restricciones de edad.</p> <p>Por otra parte, es necesario analizar que los dos proyectos plantean dos alternativas diferentes con el objetivo de garantizar la participación política de los jóvenes. Por un lado, el Proyecto de Acto Legislativo 031 de 2021C tiene por objeto crear una circunscripción especial de jóvenes en la Cámara de Representantes y se dictan otras disposiciones, similar a la circunscripción por la que actualmente corresponden curules a los Afrocolombianos, indígenas y colombianos en el exterior.</p>	<p>De otro lado, el Proyecto de Acto Legislativo 212 de 2021C, propone modificar el artículo 172 y 177 de la Constitución Política a fin de reducir las edades para ser elegidos Senador y Representante a la Cámara, pasando de 30 a 25 años y de 25 a 18 años, respectivamente.</p> <p>En concepto del Ponente, la modificación de las edades para ser elegido no garantiza por sí sola que los jóvenes tendrán representación en el Congreso de la República en la forma en la que están demandando actualmente, pues a pesar de ello entrarían a competir con otros candidatos de mayor experiencia en la política electoral.</p> <p>Teniendo en consideración que la intención clara de las dos iniciativas es garantizar la participación y representación de los ciudadanos jóvenes en el Congreso de la República y dado lo expresado anteriormente, se estima que el mecanismo más eficaz para ello es otorgar a esta población la posibilidad de contar con dos curules especiales que les den acceso directo a la Cámara de Representantes por derecho propio en la misma forma en que actualmente tienen los grupos étnicos y los colombianos en el exterior.</p> <p>No obstante lo anterior, teniendo en consideración que actualmente está vigente en el texto Constitucional una diferencia en la edad para ser elegido Senador respecto de la requerida para acceder a una curul en la Cámara de Representantes, sin que haya una razón fáctica que sirva de justificación para tal diferencia, y dado que las funciones de las dos células legislativas son muy similares, se acogerá la propuesta del Proyecto de Acto Legislativo 212 de 2021C en el sentido de modificar la edad para ser elegido Senador de la República igualándola a la que actualmente aplica para los Representantes a la Cámara.</p> <p>V. CONSIDERACIONES SOBRE CONFLICTOS DE INTERÉS.</p> <p>En cumplimiento con lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, por el cual se modifica el artículo 29 de la Ley 5ª de 1992, el ponente, siguiendo la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre este tema, considera que el presente proyecto de ley no genera conflictos de interés para su discusión y votación por cuanto se trata de un proyecto de carácter general que no crea un beneficio o perjuicio particular, actual y directo a favor de ninguna persona en específico; sin perjuicio, del análisis que deberá hacer cada Congresista respecto de su situación individual y particular y respecto de las personas con las cuales tenga parentesco que se pueda considerar como constitutiva de conflicto de interés en los términos establecidos en la legislación vigente.</p>

V. PLIEGO DE MODIFICACIONES.



En atención a las consideraciones expuestas en precedencia, a continuación, se presentan las modificaciones propuestas a los textos radicados de los Proyectos de Acto Legislativo a fin de integrar un solo texto que será el que se propondrá para discusión y votación en el primer debate en la primera vuelta en la Comisión Primera Constitucional Permanente.

Texto radicado Proyecto de Acto Legislativo 031 de 2021 Cámara	Texto radicado Proyecto de Acto Legislativo 212 de 2021 Cámara	Texto propuesto para primer debate en primera vuelta al Proyecto de Acto Legislativo 031 de 2021 Cámara acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo 212 de 2021 Cámara
“Por el cual se crea la circunscripción especial de jóvenes en la Cámara de Representantes y se dictan otras disposiciones”	“Por medio del cual, se modifica el artículo 172 y 177 de la Constitución Política de Colombia”.	“Por el cual se crea la circunscripción especial de jóvenes en la Cámara de Representantes, se modifica el artículo 172 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones.”
Artículo 1º. Créese la circunscripción especial de jóvenes en la Cámara de Representantes, la cual estará compuesta por dos (2) curules de carácter nacional.	Artículo 1. Objeto. Por medio del presente acto legislativo, se reduce la edad requerida para que una persona pueda ser elegida como Senador o Representante a la Cámara en el Congreso de la República, en consonancia con el artículo 40 de la Constitución Política de Colombia.	Artículo 1. Por medio del presente acto legislativo, se crea la circunscripción especial de jóvenes en la Cámara de Representantes, la cual estará compuesta por dos (2) curules de carácter nacional y se reduce la edad requerida para que una persona pueda ser elegida como Senador de la República, en

Texto radicado Proyecto de Acto Legislativo 031 de 2021 Cámara	Texto radicado Proyecto de Acto Legislativo 212 de 2021 Cámara	Texto propuesto para primer debate en primera vuelta al Proyecto de Acto Legislativo 031 de 2021 Cámara acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo 212 de 2021 Cámara
		consonancia con el artículo 40 de la Constitución Política de Colombia, <u>a fin de garantizar la participación de los jóvenes del país en el Congreso de la República.</u>
Artículo 2º. El inciso cuarto del artículo 176 de la Constitución Política quedará de la siguiente forma: Las circunscripciones especiales asegurarán la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos, de los jóvenes y de los colombianos residentes en el exterior. Mediante estas circunscripciones se elegirán seis (6) Representantes, distribuidos así: dos (2) por la circunscripción de las comunidades	Artículo 2. Modifíquese el artículo 172 de la Constitución, el cual quedará así: ARTÍCULO 172°. Para ser elegido senador se requiere ser colombiano de nacimiento, ciudadano en ejercicio y tener más de veinticinco (25) años de edad en la fecha de la elección.	Artículo 2. Modifíquese el artículo 172 de la Constitución, el cual quedará así: ARTÍCULO 172. Para ser elegido Senador se requiere ser colombiano de nacimiento, ciudadano en ejercicio y tener más de veinticinco (25) años de edad en la fecha de la elección.

Texto radicado Proyecto de Acto Legislativo 031 de 2021 Cámara	Texto radicado Proyecto de Acto Legislativo 212 de 2021 Cámara	Texto propuesto para primer debate en primera vuelta al Proyecto de Acto Legislativo 031 de 2021 Cámara acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo 212 de 2021 Cámara
afrodescendientes, uno (1) por la circunscripción de las comunidades indígenas, dos (2) por la circunscripción de jóvenes, y uno (1) por la circunscripción internacional. En esta última se contabilizarán los votos depositados fuera del territorio nacional por ciudadanos residentes en el exterior.		
		Artículo 3. El inciso cuarto del artículo 176 de la Constitución Política quedará de la siguiente forma: Las circunscripciones especiales asegurarán la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos, de los jóvenes y de los colombianos residentes en el exterior. Mediante estas

Texto radicado Proyecto de Acto Legislativo 031 de 2021 Cámara	Texto radicado Proyecto de Acto Legislativo 212 de 2021 Cámara	Texto propuesto para primer debate en primera vuelta al Proyecto de Acto Legislativo 031 de 2021 Cámara acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo 212 de 2021 Cámara
		circunscripciones se elegirán seis (6) Representantes, distribuidos así: dos (2) por la circunscripción de las comunidades afrodescendientes, uno (1) por la circunscripción de las comunidades indígenas, dos (2) por la circunscripción de jóvenes, y uno (1) por la circunscripción internacional. En esta última se contabilizarán los votos depositados fuera del territorio nacional por ciudadanos residentes en el exterior.
Artículo 3º. La ley reglamentará la inscripción y elección de candidatos por la circunscripción especial de jóvenes.	Artículo 3. Modifíquese el artículo 177 de la Constitución, el cual quedará así: ARTÍCULO 177°. Para ser elegido representante se requiere ser ciudadano en	Artículo 4. La ley reglamentará la inscripción y elección de candidatos por la circunscripción especial de jóvenes.

<p>Texto radicado Proyecto de Acto Legislativo 031 de 2021 Cámara</p>	<p>Texto radicado Proyecto de Acto Legislativo 212 de 2021 Cámara</p>	<p>Texto propuesto para primer debate en primera vuelta al Proyecto de Acto Legislativo 031 de 2021 Cámara acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo 212 de 2021 Cámara</p>	<p>VI. PROPOSICIÓN.</p> <p>Con fundamento en las anteriores consideraciones, presento PONENCIA FAVORABLE al Proyecto de Acto Legislativo 031 de 2021 Cámara "Por el cual se crea la circunscripción especial de jóvenes en la Cámara de Representantes y se dictan otras disposiciones" acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo 212 de 2021 Cámara "Por medio del cual, se modifica el artículo 172 y 177 de la Constitución Política de Colombia" y solicito a la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes dar Primer Debate en Primera Vuelta al presente proyecto de acuerdo con el pliego de modificaciones presentado y el texto propuesto que se adjunta.</p> <p>Del Representante a la Cámara,</p> <div style="text-align: center;">  ALEJANDRO VEGA PÉREZ Ponente </div>
	<p>ejercicio y tener más de dieciocho (18) años de edad en la fecha de la elección.</p>		
<p>Artículo 4o. Adiciónese un inciso al artículo 177 de la Constitución Política, el cual quedará así:</p> <p>Para ser elegido representante por la circunscripción especial de jóvenes se requiere ser ciudadano en ejercicio y tener menos de 25 años de edad.</p>	<p>Artículo 4 Vigencia y derogatorias. El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación y deroga todas las leyes que le sean contrarias.</p>	<p>Artículo 5. Adiciónese un inciso al artículo 177 de la Constitución Política, el cual quedará así:</p> <p>Para ser elegido representante por la circunscripción especial de jóvenes se requiere ser ciudadano en ejercicio y tener menos de 25 años de edad.</p>	
<p>Artículo 5o. Este Acto Legislativo rige a partir de la fecha de su publicación.</p>		<p>Artículo 6. El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación y deroga todas las <u>disposiciones</u> que le sean contrarias.</p>	
<p style="text-align: center;">INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN PRIMERA VUELTA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 031 DE 2021 CÁMARA ACUMULADO CON EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 212 DE 2021 CÁMARA "POR EL CUAL SE CREA LA CIRCUNSCRIPCIÓN ESPECIAL DE JÓVENES EN LA CÁMARA DE REPRESENTANTES, SE MODIFICA EL ARTÍCULO 172 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES."</p> <p style="text-align: center;">El Congreso de la República de Colombia</p> <p style="text-align: center;">DECRETA:</p> <p>Artículo 1. Por medio del presente acto legislativo, se crea la circunscripción especial de jóvenes en la Cámara de Representantes, la cual estará compuesta por dos (2) curules de carácter nacional y se reduce la edad requerida para que una persona pueda ser elegida como Senador de la República, en consonancia con el artículo 40 de la Constitución Política de Colombia, a fin de garantizar la participación de los jóvenes del país en el Congreso de la República.</p> <p>Artículo 2. Modifíquese el artículo 172 de la Constitución, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 172. Para ser elegido Senador se requiere ser colombiano de nacimiento, ciudadano en ejercicio y tener más de veinticinco (25) años de edad en la fecha de la elección.</p> <p>Artículo 3. El Inciso cuarto del artículo 176 de la Constitución Política quedará de la siguiente forma:</p> <p>Las circunscripciones especiales asegurarán la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos, de los jóvenes y de los colombianos residentes en el exterior. Mediante estas circunscripciones se elegirán seis (6) Representantes, distribuidos así: dos (2) por la circunscripción de las comunidades afrodescendientes, uno (1) por la circunscripción de las comunidades indígenas, dos (2) por la circunscripción de jóvenes, y uno (1) por la circunscripción internacional. En esta última se contabilizarán los votos depositados fuera del territorio nacional por ciudadanos residentes en el exterior.</p> <p>Artículo 4. La ley reglamentará la inscripción y elección de candidatos por la circunscripción especial de jóvenes.</p>			<p>Artículo 5. Adiciónese un inciso al artículo 177 de la Constitución Política, el cual quedará así:</p> <p>Para ser elegido representante por la circunscripción especial de jóvenes se requiere ser ciudadano en ejercicio y tener menos de 25 años de edad.</p> <p>Artículo 6. El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p> <p>Del H. Representante,</p> <div style="text-align: center;">  ALEJANDRO VEGA PÉREZ Ponente </div>

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN PRIMERA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 259 DE 2021 CÁMARA

por la cual se modifica el Acto Legislativo 01 de 2017 y se dictan otras disposiciones.

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN PRIMERA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 259/2021 CÁMARA "Por la cual se modifica el Acto Legislativo 01 de 2017 y se dictan otras disposiciones"

Honorable Representante
JULIO CÉSAR TRIANA
Presidente Comisión Primera
Cámara de Representantes

Ref. INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN PRIMERA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 259/2021 CÁMARA "Por la cual se modifica el Acto Legislativo 01 de 2017 y se dictan otras disposiciones"

Respetado Señor presidente,

En cumplimiento del encargo hecho por la Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, con fundamento en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir ponencia para primer debate del proyecto de ley Proyecto de Acto Legislativo 259/2021 CÁMARA "Por la cual se modifica el Acto Legislativo 01 de 2017 y se dictan otras disposiciones"

I. TRÁMITE DEL PROYECTO

Origen: Congresional

Autores: Honorables Representantes MILTON HUGO ANGULO VIVEROS, GABRIEL JAIME VALLEJO CHUJFI, JUAN FERNANDO ESPINAL RAMIREZ, JOHN JAIRO BERMÚDEZ GARCÉS, HERNÁN HUBERTO GARZÓN RODRÍGUEZ, CHRISTIAN MUNIR GARCÉS ALJURE, los Honorables Senadores PALOMA VALENCIA LASERNA, CIRO ALEJANDRO RAMIREZ CORTES, ALEJANDRO CORRALES ESCOBAR, PAOLA ANDREA HOLGUÍN MORENO, FERNANDO NICOLÁS ARAÚJO RUMIÉ

Gaceta: 1221/2021

Designación de ponentes para primer debate: 21 de septiembre del 2021.

II. JUSTIFICACIÓN

El Gobierno de Juan Manuel Santos adelantó un proceso de negociación con las FACR- EP que dio lugar al denominado Acuerdo de la Habana. Como consecuencia de ese acuerdo se introdujeron modificaciones a la Constitución y la ley tendientes a recoger los acuerdos y asegurar su cumplimiento en el futuro. La creación de la JEP hace parte del desarrollo de esos acuerdos.

Es importante resaltar que el Gobierno Santos fue reiterativo en expresar que el juzgamiento y tratamiento de las Fuerzas Armadas de Colombia no hacía parte de la mesa de negociación. El tratamiento jurisdiccional de la Fuerza Pública hacía parte de la voluntad exclusiva del Gobierno, y no era decidido por los negociadores del Gobierno ni mucho menos de las FARC. Es así, como la presente modificación de este acto legislativo no supone en lo absoluto una modificación de los Acuerdos de La Habana. El tema del tratamiento judicial de las Fuerzas Armadas No hace parte de los acuerdos.

El Gobierno Santos tomó la decisión de otorgarle a las FF.AA. un tratamiento simétrico y simultáneo; pero diferenciado. El propósito era suplir los errores de las negociaciones del pasado que otorgaron garantías judiciales a los grupos armados que se desmovilizaron, pero dejaban a las FF.AA. sin esas garantías teniendo como resultado

un tratamiento no simétrico, y sobre todo altamente injusto. Los hombres de nuestras fuerzas terminaban judicializados en tanto los criminales ocupaban dignidades políticas luego de sus indultos y amnistías.

Sin embargo, el Gobierno Santos no logró establecer el procedimiento diferenciado que requieren las FF.AA. Esta distinción obedece a la naturaleza absolutamente antagónica de las dos organizaciones. Por una parte, esta las FARC que era una organización criminal, con propósitos criminales. En tanto, la Fuerza Pública es una organización legítima del Estado de Derecho, cuyo actuar está regido por la ley y que desarrolla el monopolio de las armas por parte del Estado. Las Fuerzas Armadas de Colombia han sido los ejércitos de nuestra democracia y han combatido en nombre y a favor del Estado legítimo. Los crímenes cometidos por sus miembros deben entenderse como una desviación del propósito de la fuerza pública.

III. ORGANIZACIÓN

Mediante el acto legislativo 01 del 2017, se estableció la estructura orgánica de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) con la siguiente organización:



El acuerdo final de paz ratificado en el teatro Colón estableció lo siguiente frente al trato de los militares:

Artículo 8. Tratamiento penal especial, simétrico, simultáneo, equilibrado y equitativo. Los agentes del estado no recibirán amnistía ni indulto. Los agentes del estado que hubieren cometido delitos con ocasión, por causa, o en relación directa o indirecta con el conflicto armado antes de la entrada en vigor del Acuerdo Final de Paz, recibirán un tratamiento penal especial diferenciado, simétrico, equitativo, equilibrado y simultáneo de conformidad con esta Ley.

A pesar de lo anterior, y que expresamente se establece que los agentes del Estado con competencia de la JEP, es decir, los miembros de la fuerza pública, deben tener un tratamiento diferenciado, hoy la sala de Justicia, conoce de todos los sujetos sobre los que

tiene competencia, sin criterios claros para diferenciar el trato jurídico y con jueces que no conocen a profundidad el accionar militar en un conflicto armado.

Por lo anterior, respetando la institucionalidad de la justicia transicional, y en cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 8 del acuerdo final, se hace necesario la creación de una sala especial de juzgamiento militar que cumpla con los principios de diferenciación, simetría, equidad y equilibrio.

La función de la sala no altera lo relacionado con los procesos de los excombatientes de la guerrilla o aquellos actores paraestatales, sino que genera un seguro en el tratamiento

IV. CONFLICTO DE INTERÉS

El proyecto de acto legislativo crea una nueva sala para los militares dentro de la Jurisdicción Especial para la paz por lo que el conflicto de interés se configurará para aquellos congresistas que puedan llegar a ser sujetos de dicha sala o sus parientes dentro de los grados determinados por la ley 2003 del 2019. Ya que se configurará un beneficio actual, directo y particular al ser un proyecto con destinatarios particulares y cuyos efectos no se conjugan con los intereses generales de los electores.

V. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Se mantiene el texto radicado.

PROPOSICIÓN

En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, solicitamos a los Honorables Congresistas de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes dar primer DEBATE al PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 259/2021 CÁMARA "Por la cual se modifica el Acto Legislativo 01 de 2017 y se dictan otras disposiciones"

De los honorables congresistas,

EDWARD DAVID RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ
REPRESENTANTE A LA CÁMARA POR BOGOTÁ D.C.

1 <https://www.jep.gov.co/Paginas/Transparencia/Talento/Organigrama.aspx>


<p>Texto propuesto para primer debate al PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 259/2021 CÁMARA “Por la cual se modifica el Acto Legislativo 01 de 2017 y se dictan otras disposiciones”</p> <p style="text-align: center;">El Congreso de Colombia decreta:</p> <p>Artículo 1°. Adiciónese el artículo transitorio 7° del Acto Legislativo 01 de 2017, con el siguiente texto:</p> <p>Dentro del Tribunal para la Paz se crean las siguientes secciones especiales para los miembros de la Fuerza Pública así: dos (2) secciones de primera instancia, una (1) sección de revisión de sentencias y una (1) sección de apelación, integradas por tres (3) magistrados cada una, que cumplirán las mismas funciones asignadas en la Constitución y la ley a las otras secciones de la JEP, pero exclusivas para las conductas cometidas por miembros de la Fuerza Pública con ocasión, por causa, o en relación directa o indirecta con el conflicto armado.</p> <p>Dentro de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) se crea una (1) Sala de Determinación de Competencia encargada de establecer la competencia de las secciones que conocerán las conductas cometidas por miembros de la Fuerza Pública con ocasión, por causa, o en relación directa o indirecta con el conflicto armado, integrada por tres (3) magistrados. Además una (1) Unidad de Investigación y Acusación para Miembros de la Fuerza Pública que estará integrada por un mínimo de ocho (8) fiscales y un (1) coordinador de dicha unidad designados por el Fiscal General de la Nación, y cumplirán las funciones establecidas para la Unidad de Investigación y Acusación de la JEP, de manera exclusiva y preferente sobre las conductas cometidas por miembros de la Fuerza Pública con ocasión, por causa, o en relación directa o indirecta con el conflicto armado.</p> <p>Parágrafo 1°. Las secciones, salas y despachos de magistrados que crea esta reforma constitucional tendrán como mínimo el mismo apoyo de recursos humanos y de orden logístico que tienen sus pares dentro de la JEP.</p> <p>Parágrafo 2°. Las dependencias y cargos creados en el presente Acto Legislativo tendrán los mismos derechos a participar en los órganos de gobierno de la JEP en las que participan sus pares.</p> <p>Parágrafo 3°. Los magistrados creados en el presente Acto Legislativo adoptarán en ejercicio de su autonomía, el reglamento de funcionamiento y organización de sus dependencias, respetando los principios de imparcialidad, independencia, y las garantías del debido proceso. No expedirán ninguna norma de procedimiento.</p> <p>Parágrafo 4°. Estos órganos tendrán las mismas funciones y atribuciones que los órganos semejantes del sistema, en lo que se refiera a las conductas cometidas por miembros de la</p>	<p>Fuerza Pública con ocasión, por causa, o en relación directa o indirecta con el conflicto armado.</p> <p>Parágrafo 5°. El periodo de permanencia en sus cargos y la remuneración de los magistrados creados en esta reforma constitucional será igual al de los magistrados de las otras salas y secciones de la JEP.</p> <p>Adicionalmente habrá cinco (5) magistrados suplentes o sustitutos que serán elegidos con los mismos requisitos y procedimientos del resto de los magistrados de las secciones y sala para la Fuerza Pública. Estos reemplazarán faltas absolutas y temporales, incluyendo impedimentos o recusaciones que fueran aceptadas.</p> <p>Parágrafo 6°. Los magistrados que conformarán la Sala de Determinación de Competencia y las secciones especiales para la Fuerza Pública dentro del Tribunal de Paz, serán elegidos a través del mismo mecanismo utilizado para elegir a los Magistrados de la Corte Constitucional.</p> <p>Artículo 2°. Adiciónese un artículo nuevo al Acto Legislativo 01 de 2017, el cual quedará así:</p> <p>Artículo Nuevo. Los Magistrados de las Secciones del Tribunal para la Paz y de la sala de la JEP creados en el presente Acto Legislativo que conocerán de manera exclusiva y preferente las conductas cometidas por miembros de la Fuerza Pública con ocasión, por causa, o en relación directa o indirecta con el conflicto armado, serán elegidos por el Presidente de la República y refrendados por el Congreso de la República en sesión de Congreso Pleno mediante votación de ambas cámaras por mayoría simple.</p> <p>Además de reunir los requisitos establecidos en el artículo 232 de la Constitución Política, deberán acreditar formación en DIH y conocimiento en los manuales operacionales de la fuerza pública. Podrán ser magistrados de las secciones del Tribunal para la Paz y de la sala especial creados en el presente Acto Legislativo aquellos miembros retirados de la fuerza pública que cumplan con los anteriores requisitos, con la condición de que máximo dos (2) de los tres (3) magistrados que conforman el órgano podrán provenir de esta fuente.</p> <p>Artículo 3°. Adiciónese un artículo nuevo al Acto Legislativo 01 de 2017, el cual quedará así:</p> <p>Artículo Nuevo. Las sentencias dictadas por las secciones y las resoluciones proferidas por la sala que conocen los asuntos de la Fuerza Pública, que se crean en el presente Acto Legislativo y que definen situaciones jurídicas, harán tránsito a cosa juzgada cuando estén en firme y se garantizará su inmutabilidad. Las secciones del Tribunal para la paz creadas en la presente reforma constitucional, son el órgano de cierre y la máxima instancia en los procesos de la Fuerza Pública y demás asuntos de su competencia.</p>
<p>Artículo 4°. Adiciónese un artículo nuevo al Acto Legislativo 01 de 2017, el cual quedará así:</p> <p>Artículo Nuevo. Las secciones y la Sala creadas en la presente Reforma Constitucional al adoptar sus sentencias o resoluciones harán la respectiva calificación jurídica basadas en el Código Penal Colombiano y en las normas de Derecho Internacional en materia de Derechos Humanos (DIDH), Derecho Internacional Humanitario (DIH) o Derecho Penal Internacional (DPI) siempre con aplicación obligatoria del Principio de Favorabilidad, y en general podrán aplicar todas las normas legales vigentes compatibles con la naturaleza del presente Acto Legislativo, en especial las normas que regulan todos los temas de la jurisdicción especial para la paz. El Congreso de la República expedirá las normas adicionales que se requieran para el cumplimiento del presente Acto Legislativo.</p> <p>En todo caso se tendrán en cuenta los siguientes principios:</p> <p>a) Derecho al honor y el buen nombre. Se garantizará el derecho de defender la honra, y por lo tanto los beneficios del sistema incluyendo la libertad no estarán condicionados a la confesión o reconocimiento de la responsabilidad. En todo caso, los miembros de la Fuerza Pública tendrán un compromiso con la verdad;</p> <p>b) Quien haya cumplido un sexto de la pena por el delito imputado o al menos cinco (5) años de detención tendrá derecho a la libertad condicional, antes, durante o después de someterse a la JEP;</p> <p>c) Las sentencias que impongan las secciones del Tribunal para la Paz creadas en el presente Acto Legislativo serán pagadas en centros de detención especiales para los miembros de la fuerza pública;</p> <p>d) El Ministerio de Defensa garantizará que haya defensa técnica para los miembros de la Fuerza Pública en forma permanente, y a su vez para que en el momento en que queden en libertad cuenten con la asistencia y los programas estatales para su cabal reincorporación.</p> <p>Artículo 5°. Adiciónese un artículo nuevo al Acto Legislativo 01 de 2017, el cual quedará así:</p> <p>Artículo Nuevo. Intervención de la Procuraduría General de la Nación en los procesos que adelanten la Sala y el Tribunal Especial para Miembros de la Fuerza Pública. El Procurador General de la Nación deberá designar agentes especiales para que intervengan en las actuaciones y los procesos que se surtan ante la Sala y secciones para miembros de la Fuerza Pública, de conformidad con el artículo 277 de la Constitución Política.</p> <p>Artículo 6°. Adiciónese un artículo nuevo al Acto Legislativo 01 de 2017, el cual quedará así:</p>	<p>Artículo Nuevo. Defensa Institucional. Todas las instituciones a las que pertenecen los miembros de la fuerza pública, deben tener un abogado que se encargue de la defensa del buen nombre de la institución que sea mencionada en los procesos. Además, proveerán defensa técnica y especializada gratuita para los miembros de la fuerza pública que sean sujetos de procesos ante la JEP.</p> <p>Artículo 7°. Adiciónese un artículo nuevo al Acto Legislativo 01 de 2017, el cual quedará así:</p> <p>Artículo Transitorio. Régimen de Transición. Este régimen será aplicable a aquellos miembros de la fuerza pública que tengan procesos ya iniciados en otras jurisdicciones, salas o secciones de la JEP, de conformidad con los siguientes criterios:</p> <ol style="list-style-type: none"> Los procesos que actualmente adelante la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas de la JEP, serán remitidos de manera inmediata a la Sala de Determinación de Competencias Especial para miembros de la Fuerza Pública, para lo de su competencia. Los procesos iniciados ante la JEP que aún no tengan fallo, serán enviados a la sala o secciones especiales para miembros de la Fuerza Pública, a solicitud del interesado. Los procesos iniciados en otras jurisdicciones y que aún no hayan sido fallados, serán de conocimiento en primera instancia de la sección de primera instancia especial para miembros de la Fuerza Pública. Serán enviados de oficio de manera inmediata. Los procesos provenientes de otras jurisdicciones en los que se hubiere proferido fallo, serán de conocimiento de la sección de revisión de sentencias especial para la Fuerza Pública, cuando así lo solicite el interesado. Los procesos provenientes de la Jurisdicción Penal Militar podrán ser de conocimiento de la sala y secciones especiales para miembros de la Fuerza Pública, cuando así lo solicite el interesado. <p>Parágrafo. Los agentes del Estado y terceros civiles podrán voluntariamente someterse al régimen jurídico creado en el presente acto legislativo.</p> <p>Artículo 8°. Adiciónese un artículo nuevo al Acto Legislativo 01 de 2017, el cual quedará así:</p> <p>Artículo Transitorio. El Gobierno Nacional podrá en tres (3) oportunidades ajustar el número de Magistrados y funcionarios de la JEP de acuerdo con las necesidades que tenga cada jurisdicción, en aras de compensar los costos y procurar la mejor administración de los recursos. El criterio de austeridad será rector de su decisión.</p>

Artículo 9°. Adiciónese un artículo nuevo al Acto Legislativo 01 de 2017, el cual quedará así:

Artículo Nuevo. Conflictos. En todo caso, en los conflictos de competencia que surjan entre las secciones que conocen procesos de Fuerza Pública con otras jurisdicciones u otras dependencias de la JEP, prevalecerá la decisión que tome la Sala de Determinación de Competencia de los miembros de la Fuerza Pública. El término para resolver los referidos conflictos será de treinta (30) días improrrogables.

Artículo 10. Vigencia. Este acto legislativo rige a partir de la fecha de su publicación y derogará todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables congresistas,



EDWARD DAVID RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ
REPRESENTANTE A LA CÁMARA POR BOGOTÁ D.C.

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 077 DE 2021 CÁMARA

por medio de la cual se amplían los beneficios tributarios al sector turismo en los términos del Decreto Legislativo 789 del 2020 y la Ley 2068 de 2020.

<p>INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY NO. 077 DE 2021 CÁMARA "POR MEDIO DE LA CUAL SE AMPLIAN LOS BENEFICIOS TRIBUTARIOS AL SECTOR TURISMO EN LOS TÉRMINOS DEL DECRETO LEGISLATIVO 789 DEL 2020 Y LA LEY 2068 DE 2020"</p> <p>En cumplimiento del encargo encomendado por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, y de acuerdo con el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992, procedemos a rendir informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley No. 077 de 2021 Cámara "Por medio de la cual se amplían los beneficios tributarios al sector turismo en los términos del decreto legislativo 789 del 2020 y la ley 2068 de 2020".</p> <p>I. GENESIS NORMATIVA DEL PROYECTO</p> <p>El presente proyecto de ley pretende extender los beneficios que creó el gobierno nacional mediante el decreto legislativo 789 de 2020 teniendo como justificación, entre otras cosas:</p> <p><i>Que con el fin de promover la reactivación de la economía colombiana y por ende facilitar la protección del empleo en el territorio nacional, se considera necesario establecer una exclusión temporal del impuesto sobre las ventas -IVA para los establecimientos de comercio que lleven a cabo actividades de expendio de comidas y bebidas preparadas en restaurantes, cafeterías, autoservicios, heladerías, fruterías, pastelerías y panaderías, para consumo en el lugar cuando el gobierno nacional así lo autorice, para ser llevadas por el comprador o entregadas a domicilio, desarrollados a través de contratos de franquicia.</i></p> <p><i>Es así que según un estudio del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo se estima que los efectos de la crisis del COVID 19 generarán una contracción en promedio del 37% en el año en esta actividad, con caídas mayores al 60% entre los meses de junio y octubre.</i></p> <p><i>Que el artículo 477 del Estatuto Tributario, en los numerales 4 y 5, establece como exentos los siguientes bienes: "4. Los vehículos automotores de transporte público de pasajeros completos y el chasis con motor y la carrocería adquiridos individualmente para conformar un vehículo automotor completo nuevo, de transporte público de pasajeros. Este beneficio será aplicable a las ventas hechas a pequeños transportadores propietarios de hasta de dos (2) vehículos y para efectos de la reposición de uno o dos vehículos propios, por una única vez. Este beneficio tendrá vigencia de cinco (5) años. 5. Los vehículos automotores de servicio público o particular, de transporte de carga completos y el chasis con motor y la carrocería adquiridos individualmente para conformar un vehículo</i></p>	<p><i>automotor completo nuevo de transporte de carga de más de 10.5 toneladas de peso bruto vehicular. Este beneficio será aplicable a las ventas hechas a pequeños transportadores propietarios de hasta de dos (2) vehículos y para efectos de la reposición de uno o dos vehículos propios, por una única vez. Este beneficio tendrá vigencia de cinco (5) años."</i></p> <p><i>Que los numerales de la disposición de que trata el considerando anterior otorgan el beneficio de la exención del impuesto sobre las ventas -IVA cuando el pequeño transportador adquiere el vehículo de manera directa o a través de leasing financiero dentro del territorio nacional, excluyendo del beneficio de la exención del impuesto sobre las ventas -IVA los vehículos adquiridos bajo cualquier modalidad en la importación.</i></p> <p><i>Que dada la crisis económica generada del sector de la economía transporte público terrestre y de carga, por la suspensión parcial de la movilidad en todo el territorio nacional de pasajeros y de carga, se requiere establecer una disposición que permita a este sector aplicar hasta el treinta y uno (31) de diciembre de 2021 la exención del impuesto sobre las ventas -IVA en la importación de los respectivos bienes.</i></p> <p><i>Que según el numeral 26 del artículo 476 del Estatuto Tributario, se encuentra excluida del impuesto sobre las ventas -IVA la prestación de servicios de hotelería y turismo en las zonas de régimen aduanero especial, y en razón a la necesidad de reactivar el sector de la hotelería y el turismo en todo el territorio nacional, se igualará el tratamiento tributario de la exclusión del impuesto sobre las ventas -IVA hasta el treinta y uno (31) de diciembre de 2020.</i></p> <p>De igual forma a ley 2068 de 2020, conocida como "Ley del turismo", tomó determinaciones relacionadas con las carga tributarias del sector turístico a fin de apalancar su reactivación ajustando transitoriamente las balanzas tributarias y fiscales en cabeza de los actores del sector.</p> <p>II. NECESIDAD DEL PROYECTO DE LEY</p> <p>Si bien es evidente que tanto el gobierno nacional, como el congreso de la república desde sus competencias propias tomaron medidas para apoyar al sector turismo, en varios frentes, y en particular, frente a los intereses del presente proyecto, del tributario, lo cierto es que debido a las dinámicas que impuso la pandemia, se considera que los plazos y vigencias dispuestas para acceder a las deducciones, exenciones y en general beneficios tributarios, estos resulta insuficientes para el sector luego de meses con restricción absoluta de operaciones, luego con restricciones al aforo que afecta su margen de utilidad, sin contar con las inversiones en materia de implementación de protocolos de bioseguridad, que ha dejado muy golpeado y rezagado al sector turístico</p> <p>Según la encuesta de actores turísticos, realizada por ANATO, para el 2021, los</p>
---	--

actores del sector consideran que el tiempo promedio de recuperación con respecto a las cifras que se obtenían con anterioridad a la pandemia, mayoritariamente se ubican entre 1 y 2 años. En Gráfica:



Lo anterior, implica necesariamente barajar de nuevo los plazos de los beneficios, pues en el mejor de los casos, y así lo considera la mayoría de los actores de agencias de viajes, solo hasta el 2023 se conseguirá recuperar el sector de forma completa.

Asimismo, resulta fundamenta entender cómo la pandemia modificó de forma importante las relaciones de mercado y competencia, ya que, por un lado el sector se ha visto afectado por razón de la pandemia, esto corresponde a un ecosistema económico que afecto de manera global la economía doméstica, por lo que para vender, el precio, sobre cualquier otro factor, resulta determinante para mover el músculo turístico. Así también lo reseña la encuesta de viajeros 2021 con la siguiente gráfica:



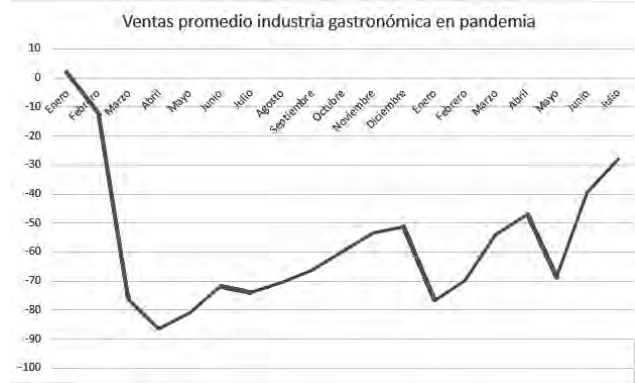
Si bien el precio, siempre ha sido un factor crucial a la hora de decidir por un producto o servicio, esto se agudizó cuando los ingresos promedio de los colombianos se redujeron sustancialmente por razón de la pandemia en cuanto a

¹ Encuesta situación reactivación Agencias de Viajes. Asociación Colombiana de Agencia de Viajes y Turismo ANATO- 2021

² Encuesta Viajeros. Asociación Colombiana de Agencia de Viajes y Turismo ANATO- 2021

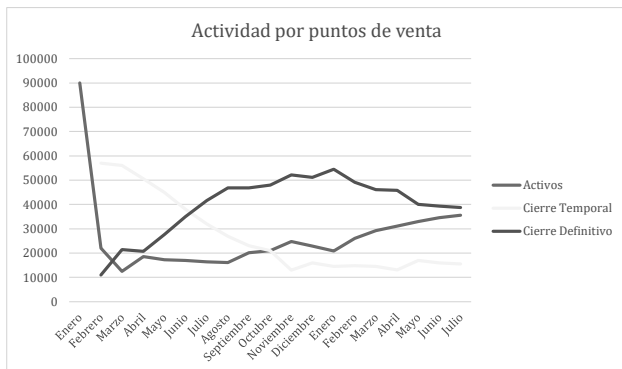
recortes salariales, reducción en ventas, compras u honorarios para independientes, aumento de las cargas económicas domésticas por teletrabajo, por lo que la competencia entre actores turísticos, ya golpeados, se reduce al precio, un precio que además debe contar con las variaciones de aforo e inversión y sostenimiento durante el aislamiento. Por lo que tomar en cuenta la reevaluación de cargas tributarias que permitan movilidad y crecimiento real, es fundamental.

III. CIFRAS RELEVANTES DEL SECTOR GASTRONÓMICO- SECTOR TURISMO



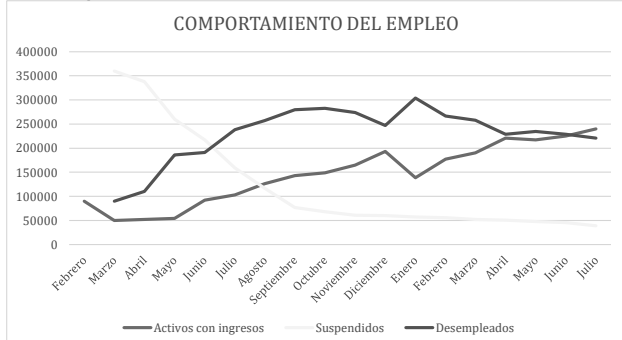
- Cierre de Establecimiento

³ Informe anual de ACODRES



Aunque no cesan los cierres definitivos, la industria ya puede hablar de estabilización de este aspecto desde el mes de diciembre. Proyectamos el cierre de brechas entre clausuras temporales y puntos de ventas activos hacia el mes de abril, el cual sería el punto de partida de recuperación del sector si seguimos con las condiciones actuales.

- Empleo



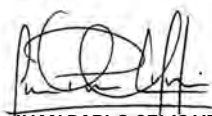

La pandemia y el paro nacional se han destruido 235 mil empleos directos. El repunte de las ventas de los meses de junio y julio, ayudó a que, por primera vez en el estado de emergencia sanitaria por la pandemia, la cifra de trabajadores activos

con ingresos superara a la de desempleados. Esta tendencia positiva podrá sostenerse en la medida que el alivio fiscal de IVA e IMPOCONSUMO se sostenga al menos un año.

Ningún establecimiento gastronómico cerraría 2021 con recuperación de ventas al 100 por ciento. Los de mayor recuperación alcanzarían el 80 por ciento en promedio; y de mantenerse el alivio, pueden activar planes de expansión que incentivan la inversión y la generación de empleo. Volver a tarifas plenas de IVA e IMPOCONSUMO en 2022, generaría un aumento de precios que reduciría las ventas, la sostenibilidad de empleos y empresas y la supervivencia de establecimientos gastronómicos.

IV. PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO
Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto ampliar las exenciones en materia tributaria generadas mediante decreto legislativo 789 de 2020 por el presidente de la República y sus ministros al sector del turismo, en el marco de la emergencia económica, social y ecológica ocasionada por la pandemia del COVID-19.	Queda igual.
Artículo 2. Exclusión transitoria del impuesto sobre las ventas -IVA en la prestación de servicios de hotelería y turismo. Se encuentra excluida del impuesto sobre las ventas-IVA desde la vigencia del presente Decreto Legislativo y hasta el treinta y uno (31) de diciembre de 2023 la prestación del servicio de hotelería y turismo.	Queda igual
PARÁGRAFO. A partir del primero (1) de enero de 2024, solo será aplicable la exclusión para las zonas del régimen aduanero especial de que trata el numeral 26 del artículo 476 del Estatuto Tributario.	
Artículo 3. Modifíquese el artículo 40 de la ley 2068 de 2020 el cual quedará así:	Queda Igual

<p>ARTÍCULO 40. MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 211 DEL ESTATUTO TRIBUTARIO. Adiciónese un párrafo transitorio al artículo 211 del Estatuto Tributario modificado por el artículo 13 de la Ley 633 de 2000, el cual quedará así:</p> <p>"Párrafo transitorio. Los prestadores de servicios turísticos con inscripción activa y vigente en el Registro Nacional de Turismo, que desarrollen como actividad económica principal alguna de las descritas a continuación, estarán exentos transitoriamente, hasta el 31 de diciembre de 2023, del pago de la sobretasa o contribución especial en el sector eléctrico del que trata el párrafo 2 del presente artículo:</p> <table border="1"> <tr><td>0201</td><td>Alquiler de hoteles</td></tr> <tr><td>0202</td><td>Alquiler de apartamentos</td></tr> <tr><td>0203</td><td>Alquiler de centros vacacionales</td></tr> <tr><td>0204</td><td>Alquiler de casas</td></tr> <tr><td>0205</td><td>Otros tipos de alojamiento para visitantes</td></tr> <tr><td>0206</td><td>La organización, promoción y gestión de acontecimientos tales como exposiciones empresariales o comerciales, convenciones, conferencias y reuniones, entre otras, o no la gestión de esas instalaciones y la obtención de personal necesario para su funcionamiento</td></tr> <tr><td>0207</td><td>Actividades de parques de atracciones y parques temáticos</td></tr> </table> <p>Para la aplicación del beneficio, el usuario prestador de servicios turísticos deberá desarrollar la actividad turística en establecimiento de comercio abierto al público, debidamente acreditado mediante su Inscripción en el Registro Mercantil.</p> <p>ARTÍCULO NUEVO. Modifíquese el artículo 47 de la ley 2068 de 2020 el cual quedará así:</p>	0201	Alquiler de hoteles	0202	Alquiler de apartamentos	0203	Alquiler de centros vacacionales	0204	Alquiler de casas	0205	Otros tipos de alojamiento para visitantes	0206	La organización, promoción y gestión de acontecimientos tales como exposiciones empresariales o comerciales, convenciones, conferencias y reuniones, entre otras, o no la gestión de esas instalaciones y la obtención de personal necesario para su funcionamiento	0207	Actividades de parques de atracciones y parques temáticos	<p>Artículo 47. Reducción transitoria en el expendio de comidas y bebidas de las tarifas del impuesto nacional al consumo. Las tarifas del impuesto nacional al consumo de que tratan los artículos 512-9 y 512-12 del Estatuto Tributario se reducirán en los siguientes porcentajes:</p> <p>A. Al 4% al 31 de diciembre del 2022.</p> <p>B. Al 5% al 31 de diciembre del 2023.</p> <p>C. Al 6% al 31 de diciembre del 2024.</p> <p>ARTÍCULO NUEVO: Modifíquese el artículo 48 de la ley 2068 de 2020 el cual quedará así:</p> <p>Artículo 48. Exclusión del Impuesto sobre las Ventas-IVA en contratos de franquicia. Los establecimientos de comercio que lleven a cabo actividades de expendio de comidas y bebidas preparadas en restaurantes, cafeterías, autoservicios, heladerías, fruterías, pastelerías y panaderías para consumo en el lugar, para ser llevadas por el comprador o entregadas a domicilio, desarrollados a través de contratos de franquicia, se encuentran excluidas del impuesto sobre las ventas -IVA a partir de la expedición de la presente ley y hasta el 31 de diciembre de 2022.</p> <p>Artículo 4. Vigencia. La presente ley Artículo 6 4. Vigencia. La presente</p>
0201	Alquiler de hoteles														
0202	Alquiler de apartamentos														
0203	Alquiler de centros vacacionales														
0204	Alquiler de casas														
0205	Otros tipos de alojamiento para visitantes														
0206	La organización, promoción y gestión de acontecimientos tales como exposiciones empresariales o comerciales, convenciones, conferencias y reuniones, entre otras, o no la gestión de esas instalaciones y la obtención de personal necesario para su funcionamiento														
0207	Actividades de parques de atracciones y parques temáticos														
<p>rige a partir de su sanción. ley rige a partir de su sanción.</p> <p>V. CONFLICTO DE INTERÉS</p> <p>Si bien la ley 2003 del 2019 establece que para que se configure un beneficio actual, particular y directo; lo anterior no implica que aquellos congresistas que tengan empresas, sociedades, negocios que se vean beneficiados con este proyecto estén impedidos, debido a que la misma ley, en el artículo 1, literal (a) de las excepciones de configuración de conflicto de interés se establece:</p> <p><i>a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de Ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.</i></p> <p>En consecuencia, debido a que el presente proyecto da beneficios de carácter general, no hay lugar a conflictos de interés en el marco de lo dispuesto por la ley 2003 del 2019.</p> <p>VI. PROPOSICIÓN</p> <p>Por lo anteriormente expuesto, solicito a la Honorable Comisión Tercera Constitucional de la Cámara de Representantes, dar Primer debate al Proyecto de Ley No. 077 de 2021 Cámara <i>"Por medio de la cual se amplían los beneficios tributarios al sector turismo en los términos del decreto legislativo 789 del 2020 y la ley 2068 de 2020"</i></p> <p>De los honorables congresistas,</p> <p> JUAN PABLO CELIS VERGEL Representante a la Cámara Coordinador Ponente</p> <p> SARA ELENA PIEDRAHITA LYONS Representante a la Cámara Ponente</p>	<p>TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY No. 077 DE 2021 CÁMARA</p> <p><i>"Por medio de la cual se amplían los beneficios tributarios al sector turismo en los términos del decreto legislativo 789 del 2020 y la ley 2068 de 2020"</i> ***</p> <p>El Congreso de la República de Colombia</p> <p>DECRETA</p> <p>Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto ampliar las exenciones en materia tributaria generadas mediante decreto legislativo 789 de 2020 por el presidente de la República y sus ministros al sector del turismo, en el marco de la emergencia económica, social y ecológica ocasionada por la pandemia del COVID-19.</p> <p>Artículo 2. Exclusión transitoria del impuesto sobre las ventas -IVA en la prestación de servicios de hotelería y turismo. Se encuentra excluida del impuesto sobre las ventas-IVA desde la vigencia del presente Decreto Legislativo y hasta el treinta y uno (31) de diciembre de 2023 la prestación del servicio de hotelería y turismo.</p> <p>PARÁGRAFO. A partir del primero (1) de enero de 2024, solo será aplicable la exclusión para las zonas del régimen aduanero especial de que trata el numeral 26 del artículo 476 del Estatuto Tributario.</p> <p>Artículo 3. Modifíquese el artículo 40 de la ley 2068 de 2020 el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 40. MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 211 DEL ESTATUTO TRIBUTARIO. Adiciónese un párrafo transitorio al artículo 211 del Estatuto Tributario modificado por el artículo 13 de la Ley 633 de 2000, el cual quedará así:</p> <p>"Párrafo transitorio. Los prestadores de servicios turísticos con inscripción activa y vigente en el Registro Nacional de Turismo, que desarrollen como actividad económica principal alguna de las descritas a continuación, estarán exentos transitoriamente, hasta el 31 de diciembre de 2023, del pago de la sobretasa o contribución especial en el sector eléctrico del que trata el párrafo 2 del presente artículo:</p>														

5511	Alojamiento en hoteles	
5512	Alojamiento en apartahoteles	
5513	Alojamiento en centros vacacionales	
5514	Alojamiento rural	
5519	Otros tipos de alojamiento para visitantes	
9230	La organización, promoción y/o gestión de acontecimientos tales como exposiciones empresariales o comerciales, convenciones, conferencias y reuniones, estén incluidas o no la gestión de esas instalaciones y la dotación de personal necesario para su funcionamiento.	heladerías, fruterías, pastelerías y panaderías para consumo en el lugar, para ser llevadas por el comprador o entregadas a domicilio, desarrollados a través de contratos de franquicia, se encuentran excluidas del impuesto sobre las ventas -IVA a partir de la expedición de la presente ley y hasta el 31 de diciembre de 2022.
9231	Actividades de parques de atracciones y parques temáticos	

Para la aplicación del beneficio, el usuario prestador de servicios turísticos deberá desarrollar la actividad turística en establecimiento de comercio abierto al público, debidamente acreditado mediante su Inscripción en el Registro Mercantil.

ARTÍCULO 4. Modifíquese el artículo 47 de la ley 2068 de 2020 el cual quedará así:

Artículo 47. Reducción transitoria en el expendio de comidas y bebidas de las tarifas del impuesto nacional al consumo. Las tarifas del impuesto nacional al consumo de que tratan los artículos 512-9 y 512-12 del Estatuto Tributario se reducirán en los siguientes porcentajes:

- A. Al 4% al 31 de diciembre del 2022.
- B. Al 5% al 31 de diciembre del 2023.
- C. Al 6% al 31 de diciembre del 2024.

ARTÍCULO 5: Modifíquese el artículo 48 de la ley 2068 de 2020 el cual quedará así:

Artículo 48. Exclusión del Impuesto sobre las Ventas-IVA en contratos de franquicia. Los establecimientos de comercio que lleven a cabo actividades de expendio de comidas y bebidas preparadas en restaurantes, cafeterías, autoservicios,

De los honorables congresistas,



JUAN PABLO CELIS VERGEL
Representante a la Cámara
Coordinador Ponente




SARA ELENA PIEDRAHITA LYONS
Representante a la Cámara
Ponente

**CÁMARA DE REPRESENTANTES - COMISIÓN TERCERA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE
(ASUNTOS ECONÓMICOS)**

Bogotá D.C., 27 de septiembre de 2021. En la fecha se recibió en esta Secretaría el Informe de Ponencia positiva para Primer Debate del Proyecto de Ley N°.077 de 2021 Cámara, "POR MEDIO DE LA CUAL SE AMPLÍAN LOS BENEFICIOS TRIBUTARIOS AL SECTOR TURISMO EN LOS TÉRMINOS DEL DECRETO LEGISLATIVO 789 DEL 2020 Y LA LEY 2068 DE 2020", suscrita por los Honorables Representantes a la Cámara JUAN PABLO CELIS VERGEL, SARA ELENA PIEDRAHITA LYONS, y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la gaceta del congreso, tal y como lo ordena el artículo 156 de la ley 5ª de 1992.

La Secretaria General,



ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 475 DE 2020 CÁMARA - NÚMERO 157 DE 2020 SENADO

por medio del cual se modifica el Código Penal Colombiano Ley 599 de 2000, adicionando una circunstancia de agravación punitiva consagrado en el artículo 188-B, se modifica su parágrafo y se adicionan dos párrafos al citado artículo.

<p>Bogotá D.C., septiembre de 2021</p> <p>Doctor Julio Cesar Triana Presidente Comisión Primera Constitucional Cámara de Representantes Ciudad</p> <p>Asunto: Informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley No. 475 de 2020 Cámara –No.157 de 2020 Senado "Por medio del cual se modifica el Código Penal Colombiano Ley 599 de 2000, adicionando una circunstancia de agravación punitiva consagrado en el artículo 188-B, se modifica su parágrafo y se adicionan dos párrafos al citado artículo"</p> <p>Respetado Señor Presidente:</p> <p>En cumplimiento de la designación que me fue encomendada conforme al acta N.º 012 de la Mesa Directiva de la Honorable Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes y lo establecido en el Artículo 156 de la ley 5ª de 1992, presento el Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley No. 475 de 2020 Cámara –No.157 de 2020 "Por medio del cual se modifica el Código Penal Colombiano Ley 599 de 2000, adicionando una circunstancia de agravación punitiva consagrado en el artículo 188-B, se modifica su parágrafo y se adicionan dos párrafos al citado artículo", en los siguientes términos:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Antecedentes. II. Contenido y alcance del proyecto de ley. III. Consideraciones generales a la iniciativa legislativa IV. Importancia y necesidad del proyecto de ley V. Pliego de modificaciones. 	<p>VI. Proposición.</p> <p>Así mismo, respetuosamente solicito publicar y dar a conocer a los Honorables Representantes de esta célula legislativa la presente ponencia.</p> <p>I. ANTECEDENTES</p> <p>El presente proyecto de ley fue radicado el 24 de julio de 2020 en la secretaría general del Senado de la República por los Honorables Congresistas John Milton Rodríguez, Eduardo Emilio Pacheco Cuello, Edgar Enrique Palacio Mizrahi y Carlos Eduardo Acosta.</p> <p>Fue aprobado el día 8 de septiembre de 2020 en la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República y aprobado en la plenaria del Senado de la República el día 11 de noviembre de 2020.</p> <p>Ingresó a la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, en donde se asignan como ponentes a los Honorables Representantes Harry Giovanni González García -C-, Julián Peinado Ramírez Adriana Magali Matiz Vargas, Jorge Méndez Hernández, Álvaro Hernán Prada Artunduaga, Jorge Enrique Burgos Lugo, Juanita María Goebertus Estrada, Luis Alberto Albán Urbano, Angela María Robledo Gómez y Carlos German Navas Talero.</p> <p>Fue aprobado el día 28 de julio de 2021 en la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, pasó a segundo y último debate en la plenaria de esta corporación.</p> <p>II. CONTENIDO Y ALCANCE DEL PROYECTO DE LEY.</p> <p>El presente proyecto de ley cuenta con 2 artículos. Se pretende modificar el artículo 188-b de la Ley 599 de 2000 con lo atinente a las circunstancias de agravación punitiva en caso de trata de personas cuando para su comisión, se someta a un niño, niña o adolescente a la ingesta de sustancias psicoactivas que inhiban su razón, juicio o voluntad, con fines de mendicidad ajena o similares con la adición del numeral 5 del artículo 188-b del código penal. Además, se incluye en el artículo segundo un aumento de edad para las circunstancias de agravación punitiva. En su artículo 3, se adiciona un segundo párrafo en el cual se estipula que cuando la conducta descrita en el artículo 188 a y 188 b sea cometida o facilitada por los</p>
<p>progenitores del niño, niña o adolescente, o por quienes tengan su custodia, se constituirá en causal de pérdida de la patria potestad, de conformidad con la normatividad vigente.</p> <p>El alcance y contenido de la norma referente a las circunstancias de agravación punitiva, con relación a la trata de personas de conformidad a lo contemplado en el artículo 188-a del código penal colombiano a la letra dice:</p> <p>Artículo 188-A. Trata de personas. El que capte, traslade, acoja o reciba a una persona, dentro del territorio nacional o hacia el exterior, con fines de explotación, incurrirá en prisión de trece (13) a veintitrés (23) años y una multa de ochocientos (800) a mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p> <p>Para efectos de este artículo se entenderá por explotación el obtener provecho económico o cualquier otro beneficio para sí o para otra persona, mediante la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre, la explotación de la mendicidad ajena, el matrimonio servil, la extracción de órganos, el turismo sexual u otras formas de explotación.</p> <p>El consentimiento dado por la víctima a cualquier forma de explotación definida en este artículo no constituirá causal de exoneración de la responsabilidad penal (ley 599 de 2000).</p> <p>Esta iniciativa surge de los derechos fundamentales contemplados en el artículo 44 de la Constitución Política de Colombia, referente a los derechos fundamentales de los niños, donde estipula que la familia, la sociedad y el estado tiene la obligación de asistirlos, protegerlos con el propósito de garantizar su desarrollo armónico integral y el pleno desarrollo de sus derechos, priorizando que los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás que surge del interés superior del niño, contemplada en la convención sobre los derechos del niño que plantea las medidas concernientes a que las instituciones públicas o privadas de bienestar social, tribunales, autoridades administrativas y los órganos legislativos, atiendan el principio del interés superior. Así lo ha señalado la Corte Constitucional cuando ha planteado que el interés superior del niño es de naturaleza real y relacional, que solo se puede establecer prestando la debida consideración a las circunstancias individuales, únicas e irrepetibles de cada menor de edad, que en tanto sujeto digno, debe ser atendido por la familia, la sociedad y</p>	<p>el estado con todo el cuidado que requiere su situación personal (sentencia t-503/2003, t-397/2004 y t-502/2011, Corte Constitucional).</p> <p>La génesis de esta iniciativa que parte del delito de "trata de seres humanos" como se señala taxativamente en el artículo 188-a del Código Penal Colombiano, tiene su base en la convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional, conocida como el protocolo de Palermo, y se refiere a la trata de seres humanos como un delito transnacional cuya definición fue consensuada en ese protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente de mujeres y niños. Por 'trata de personas' se entenderá la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos; la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de un niño con fines de explotación se considerará 'trata de personas' incluso cuando no se recurra a ninguno de los medios enunciados. Por 'niño' se entenderá toda persona menor de 18 años" (save the children, violencia sexual contra los niños y las niñas, abuso y explotación infantil, 2012, p. 10).</p> <p>III. IMPORTANCIA Y NECESIDAD DEL PROYECTO DE LEY</p> <p>De conformidad al ordenamiento jurídico colombiano, el principio de corresponsabilidad consagrado en el artículo 10 de la Ley 1098 de 2006 señala que la familia, la sociedad y el Estado son responsables de las acciones tendientes a garantizar el ejercicio de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, como corresponsables de su atención, cuidado y protección. Por tal razón, es necesario que en situaciones como el sometimiento de niños, niñas y adolescentes a condiciones que violen sus derechos fundamentales consagrados en el Título I capítulo II del Código de Infancia y Adolescencia, sean severamente reprochadas por la familia, la sociedad y el Estado, muy especialmente cuando se cometen delitos donde los niños se encuentran en estado de vulnerabilidad y su situación personal y dignidad humana se vean amenazadas dentro de las circunstancias penales que consagra el artículo 188-A del Código Penal especialmente en casos de mendicidad ajena.</p>

Sin embargo, los hechos fácticos evidencian un lamentable número de niños, niñas y adolescentes que en Colombia, a diario, son sometidos a tratos que atentan contra sus derechos, al ser alquilados por sus padres o cuidadores a personas que tienen como actividad la mendicidad en calle, modalidad que se conoce con el nombre de mendicidad ajena, y quienes para usar al niño, niña o adolescente, deben someterlo a la ingesta de cualquier sustancia química que altere su comportamiento, inhibiendo sus sentidos, generando un estado de adormecimiento y enajenación de su voluntad con los progenitores en muchos casos y aún con extraños que generalmente lo carga en brazos o lo lleva de la mano, y evitando sospechas con el transeúnte a quien se le pide limosna, con el agravante de las consecuencias físicas o psíquicas generadas por el uso de sustancias químicas sobre la humanidad de los niños, que puedan causar dependencia, daños irreparables o incluso la muerte.

Si bien, la norma penal en el artículo 188-A se refiere a la mendicidad ajena, las circunstancias de agravación punitiva no contemplan el más usual de los tipos de mendicidad que se presentan en la realidad colombiana cuando a los niños, niñas o adolescentes se le somete a la ingesta de sustancias químicas que alteran su comportamiento, enajenan su voluntad y transforman significativamente el proyecto de vida de las personas en las etapas de su desarrollo humano. Por consiguiente, el legislador colombiano debe asumir la tarea de legislar estas situaciones que comprometen, la salud, el bienestar y el desarrollo ulterior de los menores.

Es importante resaltar que, según la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, la principal víctima de la trata de personas es el sexo femenino, es decir, las niñas, adolescentes y mujeres jóvenes, quienes se encuentran en mayor situación de vulnerabilidad, debido a la facilidad que representa presentarles ofertas atractivas y ante las cuales no generan sospechas.

Naciones Unidas afirma que, "la participación de las niñas y las adolescentes con edades entre los 0 y los 18 años como víctimas de la trata de personas, ha venido en aumento a nivel mundial. UNODC (2014) reporta que el número de niñas víctimas se duplicó entre el 2004 y el 2011 al pasar de representar el 10% del total de víctimas a nivel mundial al 21%. En Medellín los datos presentan un comportamiento igual de alarmante, de acuerdo a los datos de CAIVAS, las niñas y adolescentes representan el 53% del total de víctimas entre enero de 2011 y mayo de 2015. Tan solo entre 2014 y 2013 el incremento fue del 78%." (Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2015)

En tal virtud, es relevante dentro de esta protección de los derechos de los niños consagrados en la normatividad interna y los instrumentos internacionales de derechos humanos, que las circunstancias de agravación se extiendan cuando el delito se cometa en todo menor de edad, no solamente a los niños o niñas entre cero (0) y doce (12) años, sino también a los adolescentes entre doce (12) y dieciocho (18) años de edad; con el propósito de entamar la norma penal de agravación punitiva señalada en el artículo 188-B del Código Penal, en sus efectos jurídicos de protección a todas las personas víctimas de delitos contra sujetos de derechos menores de dieciocho años. En este caso, el presente proyecto de ley propone aumentar en la mitad de la misma pena en las circunstancias de agravación punitiva, específicamente en casos de explotación de la mendicidad ajena en circunstancias de sometimiento de los niños, niñas o adolescentes mediante la ingesta de sustancias psicoactivas que inhiban su razón, juicio o voluntad, como lo contempla el artículo 188-A del Código Penal referente a la trata de personas. Y estas personas son los niños, niñas y adolescentes entre cero (0) y dieciocho (18) años.

Asimismo, se subraya en el presente proyecto de ley cuando la conducta descrita en el artículo 188 A y 188 B sea cometida o facilitada por los progenitores del niño, niña o adolescente, o por quienes lo tengan bajo su custodia o cuidado, con fines de mendicidad o similar, dará lugar a la terminación de la patria potestad por emancipación judicial, previo al procedimiento legal vigente, adelantado por la autoridad administrativa o judicial según el caso. Es pertinente señalar que, en Colombia, de acuerdo con el artículo 315 del Código Civil colombiano se termina la patria potestad por emancipación judicial cuando el juez lo decreta, y uno de los casos es el atinente al maltrato del hijo. De igual manera, en concordancia con el artículo 14 de la Ley de Infancia y Adolescencia cuando se violen los parámetros establecidos referentes a la responsabilidad parental que se constituye en el complemento de la patria potestad establecida en la legislación civil. Se trata de casos de violencia física o psicológica o en actos que impidan el ejercicio de los derechos de los niñas, niños y adolescentes (artículo 14, Ley 1098 de 2006).

En consecuencia, esta iniciativa pretende la modificación del Código Penal en el artículo 188-B, dejar taxativamente estipulada la circunstancia de agravación punitiva en los casos que se vea comprometida la vida, salud, bienestar, protección y la dignidad de los niñas, niños y adolescentes de conformidad a lo establecido en la Ley de Infancia y Adolescencia, ante estos flagelos de "trata de personas". Por consiguiente, este proyecto de ley propende por el mejor ambiente de felicidad, amor y comprensión para los niños, niñas y adolescentes, priorizando la vida y la dignidad humana del futuro generacional de Colombia.

IV. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Se adiciona un paragrafo transitorio y un artículo nuevo con el fin de incorporar las propuestas debatidas en primer debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, en relación con la creación de un procedimiento para el restablecimiento de derechos de las víctimas de la trata de personas; igualmente, el fortalecimiento de las políticas públicas contra la trata de personas y la implementación de estrategias para la difusión de las disposiciones aquí contempladas.

TEXTO APROBADO EN LA COMISION PRIMERA DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE EN CAMARA DE REPRESENTANTES
"POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL CÓDIGO PENAL COLOMBIANO LEY 599 DE 2000, ADICIONANDO UNA CIRCUNSTANCIA DE AGRAVACIÓN PUNITIVA CONSAGRADO EN EL ARTÍCULO 188-B, SE MODIFICA SU PARÁGRAFO Y SE ADICIONAN DOS PARÁGRAFOS AL CITADO ARTÍCULO"	"POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL CÓDIGO PENAL COLOMBIANO LEY 599 DE 2000, ADICIONANDO UNA CIRCUNSTANCIA DE AGRAVACIÓN PUNITIVA CONSAGRADO EN EL ARTÍCULO 188-B, SE MODIFICA SU PARÁGRAFO Y SE ADICIONAN DOS UNOS PARÁGRAFOS AL CITADO ARTÍCULO"
Artículo 1º. Modifíquese el artículo 188-B del Código Penal Colombiano, Ley 599 de 2000, el cual quedará así: Artículo 188-B. Circunstancias de agravación punitiva. Las penas para los delitos descritos en el artículo 188 y 188-A, se aumentará de una tercera parte a la mitad, cuando: 1. Cuando se realice en persona que padezca, inmadurez psicológica, trastorno mental, enajenación mental y trastorno psíquico, temporal o permanentemente o sea menor de 18 años.	Artículo 1º. Modifíquese el artículo 188-B del Código Penal Colombiano, Ley 599 de 2000, el cual quedará así: Artículo 188-B. Circunstancias de agravación punitiva. Las penas para los delitos descritos en el artículo 188 y 188-A, se aumentará de una tercera parte a la mitad, cuando: 1. Cuando se realice en persona que padezca, inmadurez psicológica, trastorno mental, enajenación mental y trastorno psíquico, temporal o permanentemente.

2. Como consecuencia, la víctima resulte afectada en daño físico permanente y/o lesión psíquica, inmadurez mental, trastorno mental en forma temporal o permanente o daño en la salud de forma permanente.	2. Como consecuencia, la víctima resulte afectada en daño físico permanente y/o lesión psíquica, inmadurez mental, trastorno mental en forma temporal o permanente o daño en la salud de forma permanente.
3. El responsable sea cónyuge o compañero permanente o pariente hasta el tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil.	3. El responsable sea cónyuge o compañero permanente o pariente hasta el tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil.
4. El autor o participe sea servidor público.	4. El autor o participe sea servidor público.
5. Cuando para su comisión, se someta a un niño, niña, adolescente o mayor de edad a la ingesta de sustancias psicoactivas que inhiban su razón, juicio o voluntad, con fines de mendicidad ajena, servidumbre por deudas, o cualquier otro fin de explotación.	5. Cuando para su comisión, se someta a un niño, niña, adolescente o mayor de edad a la ingesta de sustancias psicoactivas que inhiban su razón, juicio o voluntad, con fines de mendicidad ajena, servidumbre por deudas, o cualquier otro fin de explotación.
PARÁGRAFO PRIMERO. Cuando las conductas descritas en los artículos 188 y 188-A se realicen sobre menor de dieciocho (18) años se aumentará en la mitad de la misma pena.	PARÁGRAFO PRIMERO. Cuando las conductas descritas en los artículos 188 y 188-A se realicen sobre menor de dieciocho (18) años se aumentará en la mitad de la misma pena.
PARÁGRAFO SEGUNDO. Cuando la conducta descrita en el artículo 188 y 188 A sea cometida o facilitada por uno o ambos padres del niño, niña o adolescente, o por quien o quienes tengan su representación legal o lo tengan bajo su custodia o cuidado, con fines de mendicidad ajena o cualquier otro fin de explotación, dará lugar a la	PARÁGRAFO SEGUNDO. Cuando la conducta descrita en el artículo 188 y 188 A sea cometida o facilitada por uno o ambos padres del niño, niña o adolescente, o por quien o quienes tengan su representación legal o lo tengan bajo su custodia o cuidado, con fines de mendicidad ajena o cualquier otro fin de explotación, dará lugar a la

<p>terminación de la patria potestad de conformidad con lo establecido en el artículo 315 del Código Civil, o la norma que haga sus veces, así como la pérdida de la custodia de quien o quienes tengan al niño, niña o adolescente bajo su cuidado y sean igualmente responsables, previo al procedimiento legal vigente establecido en la Ley 1098 de 2006, adelantado por la autoridad administrativa o judicial, según el caso. En todo caso para la aplicación de este parágrafo se deberá establecer si la conducta no se comete por un estado real de necesidad y subsistencia no protegida o atendida por el Estado.</p> <p>otro fin de explotación, dará lugar a la terminación de la patria potestad de conformidad con lo establecido en el artículo 315 del Código Civil, o la norma que haga sus veces, así como la pérdida de la custodia de quien o quienes tengan al niño, niña o adolescente bajo su cuidado y sean igualmente responsables, previo al procedimiento legal vigente establecido en la Ley 1098 de 2006, adelantado por la autoridad administrativa o judicial, según el caso. En todo caso para la aplicación de este parágrafo se deberá establecer si la conducta no se comete por un estado real de necesidad y subsistencia no protegida o atendida por el Estado.</p> <p>PARAGRAFO TRANSITORIO. El Gobierno Nacional en el plazo de 6 meses después de la entrada en vigencia de la presente ley, reglamentará el procedimiento y ruta de acceso para el restablecimiento de derechos de las personas víctimas de trata de personas e igualmente su incorporación y priorización en los programas sociales que brinda el Gobierno Nacional.</p> <p>Artículo 2. En un plazo máximo de un mes a partir de la promulgación de la presente Ley, el Gobierno Nacional expedirá una política pública de prevención contra la mendicidad en niños, niñas y adolescente, e implementará estrategias de difusión acerca de las disposiciones aquí contempladas.</p> <p>Artículo 2. La presente ley rige a partir</p>	<table border="1"> <tr> <td>de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</td> <td>partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</td> </tr> </table> <p>CONFLICTO DE INTERESES</p> <p>De acuerdo con lo dispuesto por la ley 2003 del 2019, se considera que no hay circunstancias en las que se configure conflictos de interés para los congresistas.</p>	de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.
de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.		
<p>V. PROPOSICIÓN</p> <p>Por lo anteriormente mencionado, presento a los Honorables Representantes de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes PONENCIA POSITIVA, y solicito dar segundo debate al Proyecto de Ley No. 475 de 2020 Cámara –No.157 de 2020 Senado "Por medio del cual se modifica el Código Penal Colombiano Ley 599 de 2000, adicionando una circunstancia de agravación punitiva consagrada en el artículo 188-B, se modifica su parágrafo y se adicionan dos párrafos al citado artículo".</p> <p>De los Honorables Representantes,</p> <p> Harry Giovanni González García Representante a la Cámara Departamento del Caquetá</p> <p> Julián Peinado Representante a la Cámara</p> <p> Adriana Magaly Matiz Representante a la Cámara</p> <p> Jorge Méndez Representante a la Cámara</p> <p> Jorge Enrique Burgos Lugo Representante a la Cámara</p> <p> Juanita María Goebertus Estrada Representante a la Cámara</p> <p> Henry Cuellar Rico Representante a la Cámara</p> <p> Luis Alberto Alban Representante a la Cámara</p> <p> Angélica María Robledo Representante a la Cámara</p> <p> Carlos Germán Navas Talero Representante a la Cámara</p>	<p>TEXTO PROUESTO PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NO. 475 DE 2020 CÁMARA –NO.157 DE 2020 SENADO</p> <p>"POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL CÓDIGO PENAL COLOMBIANO LEY 599 DE 2000, ADICIONANDO UNA CIRCUNSTANCIA DE AGRAVACIÓN PUNITIVA CONSAGRADO EN EL ARTÍCULO 188-B, SE MODIFICA SU PARÁGRAFO Y SE ADICIONAN UNOS PARÁGRAFOS AL CITADO ARTÍCULO"</p> <p>EL CONGRESO DE COLOMBIA,</p> <p>DECRETA</p> <p>Artículo 1°. Modifíquese el artículo 188-B del Código Penal Colombiano, Ley 599 de 2000, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 188-B. Circunstancias de agravación punitiva. Las penas para los delitos descritos en el artículo 188 y 188-A, se aumentará de una tercera parte a la mitad, cuando:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Cuando se realice en persona que padezca, inmadurez psicológica, trastorno mental, enajenación mental y trastorno psíquico, temporal o permanentemente. 2. Como consecuencia, la víctima resulte afectada en daño físico permanente y/o lesión psíquica, inmadurez mental, trastorno mental en forma temporal o permanente o daño en la salud de forma permanente. 3. El responsable sea cónyuge o compañero permanente o pariente hasta el tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil. 4. El autor o participe sea servidor público. 5. Cuando para su comisión, se someta a un niño, niña, adolescente o mayor de edad a la ingesta de sustancias psicoactivas que inhiban su razón, juicio o voluntad, con fines de mendicidad ajena, servidumbre por deudas, o cualquier otro fin de explotación. <p>PARÁGRAFO PRIMERO. Cuando las conductas descritas en los artículos 188 y 188-A se realicen sobre menor de dieciocho (18) años se aumentará en la mitad de la misma pena.</p>		

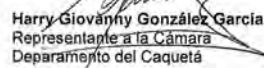
PARÁGRAFO SEGUNDO. Cuando la conducta descrita en el artículo 188 y 188 A sea cometida o facilitada por uno o ambos padres del niño, niña o adolescente, o por quien o quienes tengan su representación legal o lo tengan bajo su custodia o cuidado, con fines de mendicidad ajena o cualquier otro fin de explotación, dará lugar a la terminación de la patria potestad de conformidad con lo establecido en el artículo 315 del Código Civil, o la norma que haga sus veces, así como la pérdida de la custodia de quien o quienes tengan al niño, niña o adolescente bajo su cuidado y sean igualmente responsables, previo al procedimiento legal vigente establecido en la Ley 1098 de 2006, adelantado por la autoridad administrativa o judicial, según el caso.


PARAGRAFO TRANSITORIO. El Gobierno Nacional en el plazo de 6 meses después de la entrada en vigencia de la presente ley, reglamentará el procedimiento y ruta de acceso para el restablecimiento de derechos de las personas víctimas de trata de personas e igualmente, su incorporación y priorización en los programas sociales que brinda el Gobierno Nacional.

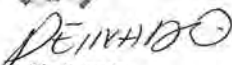
Artículo 2. En un plazo máximo de un mes a partir de la promulgación de la presente Ley, el Gobierno Nacional expedirá una política pública de prevención contra la mendicidad en niños, niñas y adolescentes, e implementará estrategias de difusión acerca de las disposiciones aquí contempladas.

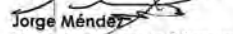
Artículo 3. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

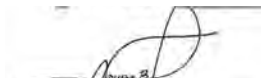
De los Honorables Representantes,


Harry Giovanni González García
 Representante a la Cámara
 Departamento del Caquetá


Adriana Magaly Matiz
 Representante a la Cámara


Julián Peinado
 Representante a la Cámara

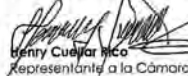

Jorge Méndez
 Representante a la Cámara


Jorge Enrique Vargas Lugo
 Representante a la Cámara


Luis Alberto Alban
 Representante a la Cámara


Juanita María Goabatus Estrada
 Representante a la Cámara


Ángela María Robledo
 Representante a la Cámara


Henry Cuejar Rico
 Representante a la Cámara

Carlos German Navas Talero
 Representante a la Cámara

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN PRIMERA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES DEL PROYECTO DE LEY No. 475 DE 2020 CÁMARA – No. 157 DE 2020 SENADO "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL CÓDIGO PENAL COLOMBIANO LEY 599 DE 2000, ADICIONANDO UNA CIRCUNSTANCIA DE AGRAVACIÓN PUNITIVA CONSAGRADO EN EL ARTÍCULO 188-B, SE MODIFICA SU PARÁGRAFO Y SE ADICIONAN DOS PARÁGRAFOS AL CITADO ARTÍCULO"

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

DECRETA

Artículo 1º. Modifíquese el artículo 188-B del Código Penal Colombiano, Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

Artículo 188-B. Circunstancias de agravación punitiva. Las penas para los delitos descritos en el artículo 188 y 188-A, se aumentará de una tercera parte a la mitad, cuando:

1. Cuando se realice en persona que padezca, inmadurez psicológica, trastorno mental, enajenación mental y trastorno psíquico, temporal o permanentemente.
2. Como consecuencia, la víctima resulte afectada en daño físico permanente y/o lesión psíquica, inmadurez mental, trastorno mental en forma temporal o permanente o daño en la salud de forma permanente.
3. El responsable sea cónyuge o compañero permanente o pariente hasta el tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil.
4. El autor o partícipe sea servidor público.
5. Cuando para su comisión, se someta a un niño, niña, adolescente o mayor de edad a la ingesta de sustancias psicoactivas que inhiban su razón, juicio o voluntad, con fines de mendicidad ajena, servidumbre por deudas, o cualquier otro fin de explotación.

PARÁGRAFO PRIMERO. Cuando las conductas descritas en los artículos 188 y 188-A se realicen sobre menor de dieciocho (18) años se aumentará en la mitad de la misma pena.

PARÁGRAFO SEGUNDO. Cuando la conducta descrita en el artículo 188 y 188 A sea cometida o facilitada por uno o ambos padres del niño, niña o adolescente, o por quien o quienes tengan su representación legal o lo tengan bajo su custodia o cuidado, con fines de mendicidad ajena o cualquier otro fin de explotación, dará lugar a la terminación de la patria potestad de conformidad con lo establecido en el artículo 315 del Código Civil, o la norma que haga sus veces, así como la pérdida de la custodia de quien o quienes tengan al niño, niña o adolescente bajo su cuidado y sean igualmente responsables, previo al procedimiento legal vigente establecido en la Ley 1098 de 2006, adelantado por la autoridad administrativa o judicial, según el caso. En todo caso para la aplicación de este parágrafo se deberá establecer si la conducta no se comete por un estado real de necesidad y subsistencia no protegida o atendida por el Estado.

Artículo 2. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

En los anteriores términos fue aprobado con modificaciones el presente proyecto de Ley según consta en el acta 03 de sesión presencial del 28 de julio de 2021; así mismo fue anunciado entre otras fechas el día 27 de julio de 2021, según consta en el acta 02 de sesión presencial de esa misma fecha.


HARRY GIOVANNY GONZALEZ GARCIA
 Ponente Coordinador


JULIO CESAR TRIANA QUINTERO
 Presidente


AMPARO YANETH CALDERON PERDOMO
 Secretaria

CONTENIDO

Gaceta número 1330 - Miércoles, 29 de septiembre de 2021

CÁMARA DE REPRESENTANTES

INFORME SOBRE OBJECIONES PRESIDENCIALES

Págs.

Informe sobre las objeciones presidenciales al Proyecto de ley número 93 de 2019 Senado y 498 de 2020 Cámara, por medio del cual se adoptan acciones afirmativas para mujeres cabeza de familia en materias de política criminal y penitenciaria, se modifica y adiciona el Código Penal, la Ley 750 de 2002 y el Código de Procedimiento Penal y se dictan otras disposiciones.	1
PONENCIAS	
Informe de ponencia para primer debate en primera vuelta y pliego de modificaciones al Proyecto de Acto legislativo número 031 de 2021 Cámara, por el cual se crea la circunscripción especial de jóvenes en la Cámara de Representantes y se dictan otras disposiciones; acumulado con el Proyecto de Acto legislativo número 212 de 2021 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 172 y 177 de la Constitución Política de Colombia.	8
Informe de ponencia para primer debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de Acto legislativo número 259 de 2021 Cámara, por la cual se modifica el Acto Legislativo 01 de 2017 y se dictan otras disposiciones.	12
Informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto del Proyecto de ley número 077 de 2021 Cámara, por medio de la cual se amplían los beneficios tributarios al sector turismo en los términos del Decreto Legislativo 789 del 2020 y la Ley 2068 de 2020.	14
Informe de ponencia para segundo debate, pliego de modificaciones, texto propuesto y texto aprobado en primer debate al Proyecto de ley número 475 de 2020 Cámara - número 157 de 2020 Senado, por medio del cual se modifica el Código Penal Colombiano Ley 599 de 2020, adicionando una circunstancia de agravación punitiva consagrado en el artículo 188-B, se modifica su párrafo y se adicionan dos párrafos al citado artículo.....	18