



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVII - N° 675

Bogotá, D. C., jueves, 13 de septiembre de 2018

EDICIÓN DE 26 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

### PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

#### **PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 105 DE 2018 CÁMARA**

*por el cual se unifican las elecciones nacionales y locales y se amplía el periodo de mandato.*

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 132 de la Constitución Política quedará así: “Los Senadores y los Representantes serán elegidos para un período de cinco (5) años, que se inicia el 20 de julio siguiente a la elección”.

Artículo 2°. El primer inciso del artículo 190 de la Constitución Política tendrá el siguiente texto: “El Presidente de la República será elegido para un período de cinco (5) años, por la mitad más uno de los votos que, de manera secreta y directa, depositen los ciudadanos en la fecha y con las formalidades que determine la ley. Si ningún candidato obtiene dicha mayoría, se celebrará una nueva votación que tendrá lugar tres semanas más tarde, en la que solo participarán los dos candidatos que hubieren obtenido las más altas votaciones. Será declarado Presidente quien obtenga el mayor número de votos”.

Artículo 3°. El artículo 261 de la Constitución Política quedará de la siguiente manera:

“La elección de cargos uninominales: Presidente y Vicepresidente, Gobernadores y Alcaldes se realizará el mismo día y corresponderá al segundo domingo del mes de junio. La elección de los miembros de corporaciones públicas, a saber: Congreso, Asambleas, Concejos y JAL se hará en fecha separada y recaerá el segundo domingo del mes de marzo.

No podrán ser elegidos quienes hubieren ejercido, como empleados públicos, jurisdicción o autoridad pública, civil o administrativa o militar, dentro de los doce meses anteriores a la fecha de elección. Ni quienes hayan gestionado negocios ante entidades públicas o celebrado contratos con ellas, en interés propio o de terceros, o hayan sido Representantes legales de entidades que administren tributos o contribuciones parafiscales, dentro de los seis (6) meses anteriores a la elección.

Los periodos de las autoridades departamentales y municipales concordarán con las autoridades nacionales. Los miembros de corporaciones públicas iniciarán su periodo cada 20 de julio, mientras, el Presidente y Vicepresidente, los Gobernadores y Alcaldes lo harán el 7 de agosto”.

Artículo 4°. El primer inciso del artículo 299 quedará así “En cada departamento habrá una corporación político-administrativa de elección popular que se denominará asamblea departamental, la cual estará integrada por no menos de 11 miembros ni más de 31. Elegidos popularmente por periodos institucionales de cinco (5) años. Dicha corporación gozará de autonomía administrativa y presupuesto propio, y podrá ejercer control político sobre la administración departamental”.

Artículo 5°. Modifícase el inciso primero del artículo 303 de la siguiente manera. “En cada uno de los departamentos habrá un Gobernador que será jefe de la administración seccional y representante legal del departamento; el gobernador será agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica general, así como para aquellos asuntos que mediante convenios la Nación acuerde con el departamento. Los gobernadores serán elegidos popularmente

para períodos institucionales de cinco (5) años y no podrán ser reelegidos para el período siguiente.

Artículo 6°. Refórmase el inciso primero del artículo 312 con el siguiente texto: “En cada municipio habrá una corporación político-administrativa elegida popularmente para períodos de cinco (5) años que se denominará concejo municipal, integrado por no menos de 7, ni más de 21 miembros según lo determine la ley de acuerdo con la población respectiva. Esta corporación podrá ejercer control político sobre la administración municipal”.

Artículo 6°. El inciso primero del artículo 314 tendrá el siguiente “En cada municipio habrá un alcalde, jefe de la administración local y representante legal del municipio, que será elegido popularmente para períodos institucionales de cinco años, y no podrá ser reelegido para el período siguiente.

Artículo 7°. Artículo 262. Los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos que decidan participar en procesos de elección popular, inscribirán candidatos y listas únicas, cuyo número de integrantes no podrá exceder el de curules o cargos a proveer en la respectiva circunscripción, excepto en las que se eligen hasta dos miembros, las cuales podrán estar integradas hasta por tres (3) candidatos.

Las listas serán cerradas. La selección de los candidatos de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica se hará mediante consulta interna, de conformidad con la ley y los estatutos.

La ley regulará la financiación preponderantemente estatal de las campañas, los mecanismos de democracia interna de los partidos, la inscripción de candidatos y listas propias o de coalición a cargos uninominales o a corporaciones públicas, la administración de recursos y la protección de los derechos de los aspirantes. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que sumados hayan obtenido una votación de hasta el quince por ciento (15%) de los votos válidos de la respectiva circunscripción, podrán presentar listas de candidatos en coalición para corporaciones públicas.

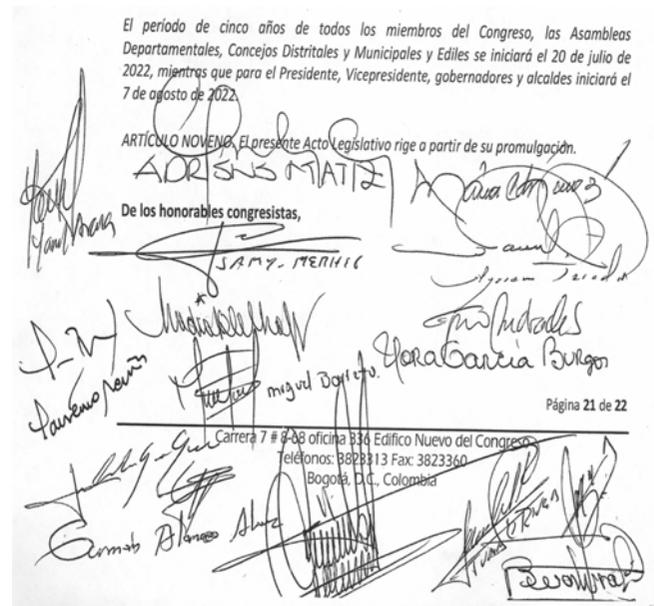
Artículo 8°. Inclúyase como Artículo Transitorio el siguiente:

El último domingo del mes de octubre del año 2019, se elegirán alcaldes y gobernadores, diputados, concejales y ediles para los Municipios, Distritos y Departamentos del país por el período comprendido entre el 1° de enero de 2020 y el 6 de agosto de 2022.

El período de cinco años de todos los miembros del Congreso, las Asambleas Departamentales, Concejos Distritales y Municipales y Ediles se iniciará el 20 de julio de 2022, mientras que para el Presidente, Vicepresidente, gobernadores y alcaldes iniciará el 7 de agosto de 2022.

Artículo 9°. El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.

De los honorables Congressistas,



Miguel Ángel Echeverry Alvarado

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

*Consistentes en la necesidad de fortalecer la capacidad de gestión de los entes territoriales, específicamente, en cuanto a la planeación y el presupuesto, así como, seguimiento y evaluación de las políticas públicas; el presente proyecto de Acto Legislativo propone que los mandatarios locales, se elijan junto con el Presidente de la República y por el mismo periodo. Ello, se previó en el plan de Gobierno del doctor Germán Vargas Lleras en los siguientes términos:*

*Unificaremos todos los períodos para que coincida el del Presidente, el de los mandatarios territoriales y corporaciones públicas de elección popular, con un régimen de transición. Se requiere mejorar la coordinación entre los niveles de gobierno, alinear sus ejercicios de planeación y mejorar el impacto de las inversiones. Es necesario reducir las distorsiones y los costos que generan las transiciones entre periodos de gobierno y distintos procesos electorales con el fin de garantizar su independencia y autonomía.*

*En efecto, en la actualidad alcaldes y gobernadores se quejan de construir un plan de desarrollo enmarcado dentro de un plan nacional y a mitad del cuatrienio aparece otro con la nueva elección presidencial, cambiando las reglas de juego tratándose de inversión.*

*La no unificación de los periodos se traduce que los gobiernos regionales se rigen por dos periodos de gobierno nacional, por tanto, dos planes de desarrollo.*

*En cuanto a la ejecución del gasto y la inversión el panorama tampoco es alentador; al tener dos interlocutores, hace aumentar las dificultades para muchos proyectos y programas quedan a media marcha y que no se pueden concretar. Otro tanto, sucede con las relaciones interpersonales*

y de gestión frente a los funcionarios del orden nacional: se inicia la gestión con funcionario de un gobierno y se termina con los de otro. Y, del mismo modo, los funcionarios del nivel nacional, a mitad de gobierno, deben reiniciar y entenderse con nuevos alcaldes y gobernadores, que ni los conocen, ni qué decir de los programas de gobierno, que normalmente demoran un año haciendo la curva de aprendizaje.

Nuestro primer objetivo: es la coincidencia de periodos de alcaldes, gobernadores, y presidente para que también coincidan los planes de desarrollo de carácter local, departamental y nacional; con el objeto de que puedan afinar y aumentar los volúmenes de inversión social. Y de esa forma, ganar eficacia y eficiencia, en resumen se promueve la gobernabilidad de las administraciones regionales y municipales.

La unificación de periodos de gobierno genera una mayor independencia a alcaldes y gobernadores que, en tanto que cuando empiecen sus periodos, solamente deban ajustarse a los programas de un presidente próximo. Evitando obstáculos en la planeación y ejecución de sus políticas. En cortos términos, a Gobernar desde el primer año.

No obstante, este proyecto de Acto Legislativo va más allá, al iniciar el periodo de mandato el 7 de agosto para los cargos uninominales electos popularmente en las regiones, permite que las nuevas administraciones incorporen sus programas en el presupuesto de la siguiente vigencia.

En la actualidad, la posición es el 1° de enero y los términos legales de aprobación del presupuesto implican que siempre es aprobado a finales de la vigencia anterior. Lo que conduce inexorablemente a que el mandatario tenga que someterse al presupuesto, a la contratación y a la planeación que le dejó su antecesor. En síntesis, el primer año de mandato es la continuación del anterior.

### **¿CÓMO LLEGAMOS AL ESTADO ACTUAL?**

Empezamos con la Constitución de 1886, que definió a Colombia como una república unitaria con “centralización política y descentralización administrativa”, cuyas entidades territoriales eran las comisarías, intendencias, departamentos y municipios. Se caracterizó por concentrar el poder en el nivel central de Gobierno en cabeza del presidente, quien tenía un periodo presidencial de seis años, con posibilidad de reelección. Igualmente otorgaba total poder político, administrativo y fiscal al presidente dentro del territorio nacional, este tenía la potestad de nombrar autónomamente a los gobernadores en los departamentos, igualmente, los gobernadores nombraban y retiraban libremente a los alcaldes de los municipios.

Con el Acto Legislativo 1 de 1968, dada tendencia mundial de mayor intervención del Estado, se concentró aún más el poder en cabeza del Ejecutivo, en efecto, otorgó mayores facultades al Presidente para declarar la emergencia económica y social, pudiendo dictar decretos con fuerza de ley, nombrar y remover libremente a los directores y gerentes de establecimientos públicos, y disponer de la iniciativa exclusiva para la formulación de políticas relacionadas con la planeación y el gasto público, esta Reforma Constitucional estuvo dirigida a debilitar la participación del Legislativo en el proceso de planeación y presupuestación pública a través de los que se conoció como los cupos indicativos.

Más tarde con la influencia ideológica de los años setenta, en especial del informe Wiesner-Bird que mostraba como la nación, acumulaba el 84,6% de los ingresos del Estado, dejando a los departamentos, intendencias y comisarías tan solo con el 9,7% y a los municipios con el 5,7%. Se fue gestando la necesidad de hacer nuevos cambios constitucionales.

Fue así como en 1982, la campaña presidencial de Belisario Betancourt incluyó como eje central la descentralización y el fortalecimiento municipal. Cumpliendo sus promesas expidió la Ley 14 de 1983 que robusteció los recursos municipales provenientes de los impuestos de industria y comercio, predial y de rodamiento. Ello, abrió paso a la Reforma Constitucional de 1986, Acto Legislativo 01, en los siguientes términos:

Artículo 1°. El artículo 171 de la Constitución Política quedará así:

Todos los ciudadanos eligen directamente Presidente de la República, Senadores, Representantes, Diputados, Consejeros Intendenciales y Comisariales, Alcaldes y Concejales Municipales y del Distrito Especial.

Artículo 2°. El artículo 200 de la Constitución Política quedará así:

En todo municipio habrá un Alcalde que será Jefe de la Administración Municipal.

Artículo 3°. El artículo 201 de la Constitución Política quedará así:

Los Alcaldes serán elegidos por el voto de los ciudadanos para período siguiente.

Nadie podrá ser elegido simultáneamente Alcalde y Congresista, Diputado, Consejero, intendencial o Comisarial, o Concejal. Tampoco podrán ser elegidos Alcalde los Congresistas durante la primera mitad de su periodo constitucional. La infracción de este precepto vicia de nulidad ambas elecciones.

El Presidente de la República y los Gobernadores, Intendentes o Comisarios, en los casos taxativamente señalados por la ley suspenderán o destituirán al Alcalde del Distrito Especial y a los demás Alcaldes, según sus respectivas competencias. La ley establecerá

las sanciones a que hubiere lugar el ejercicio indebido de esta atribución.

También determinará las calidades, inhabilidades e incompatibilidades de los Alcaldes, fecha de posesión, faltas absolutas o temporales, y forma de llenarlas, y dictará las demás disposiciones necesarias para su elección y el normal desempeño de sus cargos.

*Parágrafo Transitorio.* La primera elección de Alcaldes tendrá lugar el segundo domingo de marzo de mil novecientos ochenta y ocho (1988).

*Artículo 4°.* La atribución octava del artículo 194 de la Constitución Política quedará así:

Revisar los actos de los Concejos Municipales y de los Alcaldes y por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad remitirlos al Tribunal competente para que decida sobre su validez.

*Artículo 5°.* La atribución sexta del artículo 197 de la Constitución Política quedará así:

Elegir Personeros y Contralores Municipales cuando las normas vigentes lo autoricen, a los demás funcionarios que la ley determine.

*Artículo 6°.* Reglamentado por la Ley 42 de 1989. Previo cumplimiento de los requisitos y formalidades que la ley señale, y en los casos que esta determine, podrán realizarse consultas populares para decidir sobre asuntos que interesen a los habitantes del respectivo distrito municipal.

*Artículo 7°.* El artículo 199 de la Constitución Política quedará así.

La ciudad de Bogotá, capital de la República, será organizada como un Distrito Especial, sin sujeción al régimen municipal ordinario, dentro de las condiciones que fije la ley. La ley podrá agregar otro u otros municipios circunvecinos al territorio de la capital de la República, siempre que sea solicitada la anexión por las tres cuartas partes de los Concejales del respectivo municipio.

Sobre las rentas departamentales que se causen en Bogotá, la ley determinará la participación que le corresponda a la capital de la República.

*Artículo 8°.* El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.

Posteriormente, la Ley 11 de 1986 estableció las bases para la organización y el funcionamiento del municipio, otorgándole autonomía administrativa y creando las juntas administradoras locales (JAL) a nivel de las comunidades en la zona urbana y, en los corregimientos, en las zonas rurales. Sus miembros eran elegidos conforme lo determinarían los consejos municipales. Adicionalmente, otorgó a los consejos la facultad de elegir al personero y contralor municipal, a los auditores y revisores, y al secretario de la corporación.

Si bien es cierto que las reformas constitucionales y legales de la década de los ochenta gestaron las instituciones necesarias para el ejercicio de la democracia representativa y

participativa en el nivel territorial, en la práctica, su desarrollo fue mermado por la falta de cultura política de la autogestión, no muchos municipios crearon o utilizaron las instancias creadas el a Ley 11/86.

El real despertar de la descentralización en Colombia fue la distribución de competencias y funciones entre la nación y los territorios, realizada mediante la Ley 12 de 1986, que a manera de lista definió los sectores en los cuales se debían invertir los recursos. De igual manera la cesión de recursos provenientes de IVA.

Con este escenario, los municipios ya contaban con un marco jurídico que les permitía la elección popular de alcaldes, la gestión de competencias y recursos para realizarlo. Mientras los departamentos se quedaron rezagados. Esta inconformidad se vio reflejada en la década de los 90 en la Asamblea Constituyente que otorgo los mismos elementos a los departamentos.

A diferencia de la Constitución de 1886, en la de 1991, la descentralización es la piedra angular, como puede evidenciarse en los diferentes títulos que la componen, específicamente, en los de participación democrática, rama legislativa, elecciones, organización territorial, régimen económico y de hacienda pública, planes de desarrollo, presupuesto, distribución de recursos y competencias, finalidad social del Estado y servicios públicos.

A efectos del presente proyecto de Acto Legislativo los principales aportes de la Constitución de 1991 fueron:

- Definió al municipio como la entidad fundamental de la división político-administrativa del país.
- Considera al departamento con canal de intermediación para la administración y coordinación de servicios.
- Introduce la elección popular de gobernadores por un periodo de tres años.

Amplía el periodo a los alcaldes y concejales a tres años.

- Introduce un sistema de planeación que integre todos los niveles territoriales para asegurar la participación regional en el plan de desarrollo por medio del Consejo Nacional de Planeación.
- Establece procedimientos para la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo económico y social dentro de su territorio, en armonía con los planes nacionales y en concurrencia con los planes municipales;
- Y otorga el derecho de la comunidad a participar en las decisiones que puedan afectarlo.

Ya en 2002, mediante el Acto Legislativo 02, se amplía el periodo de las autoridades territoriales cuatro (4) años. Los primeros mandatarios con periodo de cuatro años fueron elegidos en octubre de 2003 y se posesionaron el 1° de enero de 2004.

Se colige de lo anterior que la descentralización y la autonomía territorial en Colombia se ha construido de arriba hacia abajo. Ha sido el Gobierno central que ha reformado la Constitución y las leyes para ampliar o limitar la descentralización.

La descentralización es una apuesta política de futuro para Colombia. La descentralización busca llegar a un Estado moderno, donde el ordenamiento territorial y el uso de los recursos estén guiados por los principios de sostenibilidad financiera, eficiencia y transparencia.

Estamos en un momento propicio para fortalecer la descentralización en Colombia, definiendo mecanismos para equilibrar las relaciones entre el gobierno nacional y las entidades territoriales, garantizando lo establecido en la Constitución, en primer término, autonomía de las entidades territoriales y, en segundo término, la concertación y coordinación en la realización de sus planes de desarrollo. Todo lo anterior en procura de un desarrollo territorial ordenado, sostenible y continuo. Superando los procesos exclusivamente fiscales y entendiendo que, en el fondo de la descentralización es una distribución del poder y en consecuencia, debe ser pensada en términos políticos.

### **LA PLANEACIÓN PÚBLICA DEBE SER DE LARGO PLAZO Y COHERENTE**

El objetivo central de la planeación debe concentrarse en incorporar la visión de largo plazo, la coherencia y la unidad, reducir la incertidumbre, así como lograr la asignación eficiente y equitativa de los recursos fiscales a fin de dar prioridad a los servicios, infraestructura y proyectos requeridos para reducir la pobreza y la desigualdad.<sup>1</sup>

Para el mismo autor “Al pasar revista a la planificación del desarrollo en la región se advierte que los Gobiernos del Caribe abandonaron la planificación a largo plazo (10 años) de los años cincuenta a favor de la planificación a mediano plazo (5 años) en los decenios de 1960 y 1970 para terminar en los decenios de 1980 con la planificación a corto plazo (1 a 3 años), aunque algunos países, especialmente Barbados, mantuvieron su planificación de mediano plazo en todo el periodo. La planificación ha sido complementada con la planificación de proyectos y medidas de política del presupuesto anual”, pág. 17.

Conforme al artículo 339 de la Constitución Política:

“Habrá un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno. El plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución, dentro de un marco que garantice la sostenibilidad fiscal.

Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley. Los planes de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo”.

Queda explícito el objetivo de tener una visión del largo plazo, realizable a través de programas y proyectos que deben confluír en lograr el desarrollo integral y sostenible de la nación a su vez que mejorar el nivel de vida de la población, garantizando la prestación de los servicios sociales básicos.

La planificación es la herramienta para pensar y crear el futuro. En el caso colombiano es una planeación seudoparticipativa, se dispone desde la propia constitución que deben existir los Consejos Nacional y territoriales con participación de autoridades y organizaciones representativas de la sociedad. Si bien no hay una participación directa de la sociedad sí hay una representación de esta en la elaboración de los diferentes planes de desarrollo.

En la práctica el Plan de Desarrollo es la carta de navegación de las autoridades, las cuales deben cumplir los diferentes programas y proyectos allí dispuestos. Lo cual conduce inexorablemente al planteamiento o diagnóstico de un problema a resolver, para luego gestar la solución que inicia, normalmente, con estudios técnicos, financieros y jurídicos, para ser conducidos a un proceso de contratación, y posteriormente a la ejecución misma.

Todo lo anterior, conlleva tiempo. Tiempo que no abunda en el periodo actual de los mandatarios. De facto, inician sus periodos ejecutando el presupuesto y plan desarrollo del gobierno antecesor, solo después del primer año cuenta con un Plan de Desarrollo, que normalmente incluye diversidad de proyectos de inversión. Los mismos para su realización deben ser incorporados en el presupuesto anual, de esta forma ya estamos en

<sup>1</sup> [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7260/1/S01010029\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7260/1/S01010029_es.pdf) CEPAL, Andrew S. Downes. La planificación a largo plazo: acción y reestructuración institucionales en el Caribe. 2001.

el segundo año de mandato. Luego del proceso de estructuración y viabilización del proyecto podrá contratarse su ejecución esto es en el tercer año de gobierno. En últimas la mayoría de los proyectos estratégicos empiezan su ejecución en un gobierno y terminan en otro.

Parte de la anacronía en planeación pública ha generado diferentes contextos, algunos legales otros no, para la gestación de políticas públicas a mayores plazos que los coincidentes con los periodos de gobierno. Ejemplo de ello, podrían citarse el Plan Decenal de Educación, la Visión 2020, que ahora es 2030, Plan de Acción en Salud (PAS), Política Pública de Primera Infancia, etc.

Es por la práctica evidenciada en las últimas décadas en Colombia, que este proyecto de acto legislativo amplía el periodo de Gobierno, tanto para las autoridades nacionales como territoriales, a cinco (5) años. Permitiendo que se dé una visión de largo plazo en la planeación, presupuestación y ejecución de los programas necesarios para el desarrollo integral del país.

#### UNIFICACIÓN DE RÉGIMEN DE INHABILIDADES

En la actualidad se presentan diversas interpretaciones sobre el momento en el cual inicia el régimen de inhabilidades. En días pasados se presentaron la renuncia de varios ministros y directores de establecimientos públicos porque tiene aspiraciones de ser electos en cargos de elección popular en el año siguiente. Y de la misma forma, la semana pasada, la Sala de Consulta y Servicio Civil emitió un concepto, no vinculante, que determina que las inhabilidades se concretan un año antes de la elección.

Existen múltiples de conceptos de la sala de consulta del Consejo de Estado, fallos judiciales de pérdida de investidura, en sentidos contrarios, en algunos casos los órganos judiciales han interpretado que la inhabilidad se presenta doce meses antes de la inscripción, y otros, antes de la elección. Varios alcaldes han perdido su investidura por esa disparidad de conceptos e interpretaciones.

Por lo cual, en el presente proyecto de acto legislativo se unifican las inhabilidades para todos los cargos de elección popular identificándolas con las contempladas para los congresistas en el artículo 179 Constitucional, numerales 2 y 3. En efecto con el siguiente inciso inserto en el artículo 261 de la Carta Magna se logra tal objetivo:

No podrán ser elegidos quienes hubieren ejercido, como empleados públicos, jurisdicción o autoridad pública civil o administrativa o militar, dentro de los doce meses anteriores a la fecha de elección. Ni quienes hayan gestionado negocios ante entidades públicas o celebrado contratos con ellas, en interés propio o de terceros, o hayan sido Representantes legales de entidades que administren tributos o contribuciones parafiscales, dentro de los seis (6) meses anteriores a la elección.

#### LISTAS CERRADAS Y CONSULTAS INTERNAS

De otro lado, el Acuerdo Final con las FARC dispuso la necesidad de adelantar reforma a la organización electoral, buscando transparencia, autonomía, modernidad y mayores garantías para la participación política en igualdad de condiciones. Con este objetivo, se acordó la creación de una Misión Electoral Especial (MEE).

Retomando lo propuesto por esta Misión, en el presente proyecto se incluye la obligación de los partidos de inscribir listas cerradas, eliminando la posibilidad a las organizaciones políticas de presentar listas de candidatos a corporaciones públicas mediante el sistema del voto preferente o “listas abiertas”. De acuerdo con lo afirmado por MEE, las listas abiertas han contribuido a la personalización de la política, al debilitamiento de los partidos políticos y han dificultado el control a las campañas políticas debido a su gran número y dispersión. Expresamente, la Misión estableció:

*Se recomienda abandonar el uso del voto preferente en las listas y que los partidos presenten listas cerradas y bloqueadas. Tal como se señaló, la utilización del voto preferente “o listas abiertas” atentan contra la organización interna de los partidos.*

(...)

*Las listas cerradas y bloqueadas buscan generar una lógica de representación de proyectos colectivos en los que se fomenta a los electores. Para poder competir y diferenciarse unos de otros, las organizaciones políticas tendrán que recurrir a sus propias reputaciones, es decir, deberán desarrollar programas propuestas y mensajes de amplio alcance que sean atractivos y convincentes para los votantes. (...) Al mismo tiempo, se desencadenarían procesos internos para la selección de los miembros de la lista que, a su vez tendrán una campaña a nombre del partido con la expectativa de maximizar el número de votos que obtienen y, consecuentemente, el número de curules que puedan lograr.*

(...)

*Un efecto adicional, que no es menor, es que el uso de listas cerradas y bloqueadas reduce dramáticamente el costo de las campañas al Senado. Como ya se indicó, con el sistema de voto preferente que opera actualmente cada miembro de una lista debe emprender y buscar la financiación de su propia campaña. ... Para la autoridad electoral, controlar que el desarrollo y, en particular, la financiación de hasta cien campañas individuales por partido se desarrollen de acuerdo con las normas consagradas en la Constitución y en la ley es una tarea prácticamente imposible, lo cual constituye un riesgo enorme que facilita el ingreso de dineros de procedencia ilegítima o ilegal a las campañas. (Subrayado fuera del original).*

Se considera conveniente establecer las listas cerradas para la presentación de candidatos en todas las corporaciones públicas. Este mecanismo contribuye al fortalecimiento de los partidos y movimientos con personería jurídica y sin duda contribuye al mejoramiento del sistema democrático. Ello va acompañado con el establecimiento de temas relacionados con la democracia interna, específicamente, la realización de consultas internas de los partidos y movimientos políticos para la elaboración de las listas cerradas, ello permite partidos cohesionados y con una representación clara ideológica frente a la ciudadanía.

Otras virtudes de este procedimiento son: mayor control en los asuntos financieros de las campañas, reducción del gasto en las campañas y generación de diferenciación ideológica de los partidos y movimientos políticos.

De esta manera, el artículo séptimo del proyecto modifica el artículo 262 superior, estableciendo expresamente la obligación de las organizaciones de presentar listas cerradas y la realización de consultas internas para su elaboración.

**Artículo 262.** *Los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos que decidan participar en procesos de elección popular, inscribirán candidatos y listas únicas,*

*cuyo número de integrantes no podrá exceder el de curules o cargos a proveer en la respectiva circunscripción, excepto en las que se eligen hasta dos miembros, las cuales podrán estar integradas hasta por tres (3) candidatos.*

*Las listas serán cerradas. La selección de los candidatos de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica se hará mediante consulta interna, de conformidad con la ley y los estatutos.*

*La ley regulará la financiación preponderantemente estatal de las campañas, los mecanismos de democracia interna de los partidos, la inscripción de candidatos y listas propias o de coalición a cargos uninominales o a corporaciones públicas, la administración de recursos y la protección de los derechos de los aspirantes. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que sumados hayan obtenido una votación de hasta el quince por ciento (15%) de los votos válidos de la respectiva circunscripción, podrán presentar listas de candidatos en coalición para corporaciones públicas.*

#### CONTENIDO DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

El presente proyecto de ley se compone de 8 artículos, que modifican siete artículos actuales de la Constitución Política, así:

ARTÍCULO PROPUESTO	TEXTO ACTUAL DE LA CONSTITUCIÓN
Artículo 1°. El artículo 132 de la Constitución Política quedará así: “Los Senadores y los Representantes serán elegidos para un período de <b>cinco (5) años</b> , que se inicia el 20 de julio siguiente a la elección”.	Artículo 132. Los Senadores y los Representantes serán elegidos para un período de cuatro años, que se inicia el 20 de julio siguiente a la elección.
Artículo 2°. El primer inciso del artículo 190 de la Constitución Política tendrá el siguiente texto: “El Presidente de la República será elegido para un período <b>de cinco (5) años</b> , por la mitad más uno de los votos que, de manera secreta y directa, depositen los ciudadanos en la fecha y con las formalidades que determine la ley. Si ningún candidato obtiene dicha mayoría, se celebrará una nueva votación que tendrá lugar tres semanas más tarde, en la que solo participarán los dos candidatos que hubieren obtenido las más altas votaciones. Será declarado Presidente quien obtenga el mayor número de votos”.	Artículo 190. El Presidente de la República será elegido para un período de cuatro años, por la mitad más uno de los votos que, de manera secreta y directa, depositen los ciudadanos en la fecha y con las formalidades que determine la ley. Si ningún candidato obtiene dicha mayoría, se celebrará una nueva votación que tendrá lugar tres semanas más tarde, en la que solo participarán los dos candidatos que hubieren obtenido las más altas votaciones. Será declarado Presidente quien obtenga el mayor número de votos. En caso de muerte o incapacidad física permanente de alguno de los dos candidatos con mayoría de votos, su partido o movimiento político podrá inscribir un nuevo candidato para la segunda vuelta. Si no lo hace o si la falta obedece a otra causa, lo reemplazará quien hubiese obtenido la tercera votación; y así en forma sucesiva y en orden descendente. Si la falta se produjese con antelación menor a dos semanas de la segunda vuelta, esta se aplazará por quince días.
Artículo 3°. El artículo 261 de la Constitución Política quedará de la siguiente manera: “La elección de cargos uninominales: Presidente y Vicepresidente, Gobernadores y Alcaldes se realizará el mismo día y corresponderá al segundo domingo del mes de junio. La elección de los miembros de corporaciones públicas, a saber: Congreso, Asambleas, Concejos y JAL se hará en fecha separada y recaerá el segundo domingo del mes de marzo.	Artículo 261. Renumerado por el artículo 26 del Acto Legislativo 2/2015. La elección del Presidente y Vicepresidente no podrá coincidir con otra elección. La de Congreso se hará en fecha separada de la elección de autoridades departamentales y municipales.

ARTÍCULO PROPUESTO	TEXTO ACTUAL DE LA CONSTITUCIÓN
<p>No podrán ser elegidos quienes hubieren ejercido, como empleados públicos, jurisdicción o autoridad pública civil o administrativa o militar, dentro de los doce meses anteriores a la fecha de elección. Ni quienes hayan gestionado negocios ante entidades públicas o celebrado contratos con ellas, en interés propio o de terceros, o hayan sido Representantes legales de entidades que administren tributos o contribuciones parafiscales, dentro de los seis (6) meses anteriores a la elección.</p> <p>Los periodos de las autoridades departamentales y municipales concordarán con las autoridades nacionales. Los miembros de corporaciones públicas iniciarán su periodo cada 20 de julio, mientras, el Presidente y Vicepresidente, los Gobernadores y Alcaldes lo harán el 7 de agosto.</p>	
<p>Artículo 4°. El primer inciso del artículo 299 quedará así “En cada departamento habrá una corporación político-administrativa de elección popular que se denominará asamblea departamental, la cual estará integrada por no menos de 11 miembros ni más de 31. <b>Elegidos popularmente por periodos institucionales de cinco (5) años.</b> Dicha corporación gozará de autonomía administrativa y presupuesto propio, y podrá ejercer control político sobre la administración departamental”.</p>	<p>Artículo 299. En cada departamento habrá una corporación político-administrativa de elección popular que se denominará asamblea departamental, la cual estará integrada por no menos de 11 miembros ni más de 31. Dicha corporación gozará de autonomía administrativa y presupuesto propio, y podrá ejercer control político sobre la administración departamental.</p>
<p>Artículo 5°. Modifícase el inciso primero del artículo 303 de la siguiente manera. “En cada uno de los departamentos habrá un Gobernador que será jefe de la administración seccional y representante legal del departamento; el gobernador será agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica general, así como para aquellos asuntos que mediante convenios la Nación acuerde con el departamento. Los gobernadores serán elegidos popularmente para periodos institucionales <b>de cinco (5) años</b> y no podrán ser reelegidos para el periodo siguiente.</p>	<p>Artículo 303. En cada uno de los departamentos habrá un Gobernador que será jefe de la administración seccional y representante legal del departamento; el gobernador será agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica general, así como para aquellos asuntos que mediante convenios la Nación acuerde con el departamento. Los Gobernadores serán elegidos popularmente para periodos institucionales de cuatro (4) años y no podrán ser reelegidos para el periodo siguiente.</p>
<p>Artículo 6°. El inciso primero del artículo 314 tendrá el siguiente “En cada municipio habrá un alcalde, jefe de la administración local y representante legal del municipio, que será elegido popularmente para periodos institucionales <b>de cinco años</b>, y no podrá ser reelegido para el periodo siguiente.</p>	<p>Artículo 314. En cada municipio habrá un alcalde, jefe de la administración local y representante legal del municipio, que será elegido popularmente para periodos institucionales de cuatro (4) años, y no podrá ser reelegido para el periodo siguiente.</p>
<p>Artículo 7°. Artículo 262. Los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos que decidan participar en procesos de elección popular, inscribirán candidatos y listas únicas, cuyo número de integrantes no podrá exceder el de curules o cargos a proveer en la respectiva circunscripción, excepto en las que se eligen hasta dos miembros, las cuales podrán estar integradas hasta por tres (3) candidatos. Las listas serán cerradas. La selección de los candidatos de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica se hará mediante consulta interna, de conformidad con la ley y los estatutos.</p> <p>La ley regulará la financiación preponderantemente estatal de las campañas, los mecanismos de democracia interna de los partidos, la inscripción de candidatos y listas propias o de coalición a cargos uninominales o a corporaciones públicas, la administración de recursos y la protección de los derechos de los aspirantes. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que sumados hayan obtenido una votación de hasta el quince por ciento (15%) de los votos válidos de la respectiva circunscripción, podrán presentar listas de candidatos en coalición para corporaciones públicas.</p>	<p>Artículo 262. Modificado por Acto Legislativo 2/2015. Los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos que decidan participar en procesos de elección popular, inscribirán candidatos y listas únicas, cuyo número de integrantes no podrá exceder el de curules o cargos a proveer en la respectiva circunscripción, excepto en las que se eligen hasta dos miembros, las cuales podrán estar integradas hasta por tres (3) candidatos. La selección de los candidatos de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica se hará mediante mecanismos de democracia interna, de conformidad con la ley y los estatutos. En la conformación de las listas se observarán en forma progresiva, entre otros, los principios de paridad, alternancia y universalidad, según lo determine la ley. Cada partido o movimiento político podrá optar por el mecanismo de voto preferente. En tal caso, el elector podrá señalar el candidato de su preferencia entre los nombres de la lista que aparezcan en la tarjeta electoral. La lista se reordenará de acuerdo con la cantidad de votos obtenidos por cada uno de los candidatos. La asignación de curules entre los miembros de la respectiva lista se hará en orden descendente empezando por el candidato que haya obtenido el mayor número de votos preferentes. En el caso de</p>

ARTÍCULO PROPUESTO	TEXTO ACTUAL DE LA CONSTITUCIÓN
	<p>los partidos y movimientos políticos que hayan optado por el mecanismo del voto preferente, los votos por el partido o movimiento que no hayan sido atribuidos por el elector a ningún candidato en particular, se contabilizarán a favor de la respectiva lista para efectos de la aplicación de las normas sobre el umbral y la cifra repartidora, pero no se computarán para la reordenación de la lista. Cuando el elector vote simultáneamente por el partido o movimiento político y por el candidato de su preferencia dentro de la respectiva lista, el voto será válido y se computará a favor del candidato. La ley regulará la financiación preponderantemente estatal de las campañas, los mecanismos de democracia interna de los partidos, la inscripción de candidatos y listas propias o de coalición a cargos uninominales o a corporaciones públicas, la administración de recursos y la protección de los derechos de los aspirantes. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que sumados hayan obtenido una votación de hasta el quince por ciento (15%) de los votos válidos de la respectiva circunscripción, podrán presentar lista de candidatos en coalición para corporaciones públicas.</p>
<p><i>Artículo Octavo. Inclúyase como Artículo Transitorio el siguiente:</i>  <i>El último domingo del mes de octubre del año 2019, se elegirán alcaldes y gobernadores, diputados, concejales y ediles para los Municipios, Distritos y Departamentos del país por el período comprendido entre el 1° de enero de 2020 y el 6 de agosto de 2022.</i>  <i>El período de cinco años de todos los miembros del Congreso, las Asambleas Departamentales, Concejos Distritales y Municipales y Ediles se iniciará el 20 de julio de 2022, mientras que para el Presidente, Vicepresidente, gobernadores y alcaldes iniciará el 7 de agosto de 2022.</i></p>	<p><i>Un caso similar se registró con el Acto Legislativo 02 de 2002, que cambió el periodo de las autoridades locales y para ello previo:</i>  <b>Artículo Transitorio.</b> Todos los Alcaldes y Gobernadores que inicien sus períodos entre la vigencia del presente Acto Legislativo y el 31 de diciembre del año 2003, ejercerán sus funciones por un período equivalente a la mitad del tiempo que haga falta para llegar al 31 de diciembre del año 2007. Sus sucesores se elegirán para un período que terminará el mismo 31 de diciembre del año 2007.                  Todos los Gobernadores y Alcaldes elegidos con posterioridad al 29 de octubre del año 2000 y antes de la vigencia del presente acto legislativo, ejercerán sus funciones por un período de tres años. Sus sucesores se elegirán para un período que termina el 31 de diciembre de año 2007.                  En todo caso, el último domingo del mes de octubre del año 2007, se elegirán alcaldes y Gobernadores para todos los Municipios, Distritos y Departamentos del país, para períodos institucionales de cuatro años, que se iniciarán el 1° de enero del año 2008.                  El período de cuatro años de los miembros de las Asambleas Departamentales, Concejos Distritales y Municipales y Ediles se iniciará el 1° de enero del año 2004.</p>

Por último se incluye el artículo noveno, que es la vigencia.

De los honorables Congresistas,

*Miguel Alberto Echeverry Alvarez*

CÁMARA DE REPRESENTANTES  
 SECRETARIA GENERAL

El día 22 de agosto del año 2018 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 105 con su correspondiente exposición de motivos por los honorables Representantes *Juan Carlos Rivera*, honorable Senador *Samy Merheg* y otras firmas.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*



## PROYECTOS DE LEY ESTATUTARIA

### PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 106 DE 2018 CÁMARA

*por medio de la cual se crea el Banco Nacional de Datos Genéticos vinculados a la comisión de Delitos contra la Libertad, Integridad y Formación Sexuales y demás crímenes violentos.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°.** *Creación:* Créase, con cargo al Estado y bajo la dirección y coordinación del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, el Banco Nacional de Datos Genéticos vinculados a la Comisión de Delitos Contra la Libertad, Integridad y Formación Sexuales y demás crímenes violentos en Colombia.

**Artículo 2°.** *Definiciones:* Para efectos de la presente ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

- a) **Perfil Genético:** Es un patrón de fragmentos cortos de ADN ordenados de acuerdo a su tamaño que son característicos de cada individuo. Dicho patrón es fácilmente convertible en un sencillo código numérico de fácil almacenamiento y comparación con un alto poder de discriminación;
- b) **Banco de Perfiles Genéticos:** Es una base de datos que contiene los perfiles genéticos obtenidos a partir de las muestras biológicas recuperadas de los restos humanos de las personas;
- c) **Genotipo:** Es el contenido genético de un organismo. La clase de la que se es miembro según el estado de los factores hereditarios internos de un organismo, sus genes y por extensión su genoma;
- d) **Fenotipo:** Son las propiedades observables de un organismo. La clase de la que se es miembro según las cualidades físicas observables en un organismo, incluyendo su morfología, fisiología y conducta a todos los niveles de descripción;
- e) **Células Epiteliales:** Son un tipo de células que recubren las superficies del cuerpo. Están en la piel, los vasos sanguíneos, el tracto urinario y los órganos;
- f) **Delitos contra la Libertad e Integridad Sexuales:** Son todos aquellos delitos tipificados en el Título IV de la Ley 599 de 2000;
- g) **Crímenes violentos:** Se refiere a la comisión de delitos con el empleo y uso de la violencia, especialmente el homicidio serial.

**Artículo 3°.** *Funciones:* En virtud de la dirección y coordinación nacional del Banco

Nacional de Datos Genéticos vinculados a la Comisión de Delitos contra la Libertad, Integridad y Formación Sexuales y demás crímenes violentos, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses tendrá las siguientes funciones: Ingreso, búsqueda, eliminación, reporte de coincidencias y control de calidad de perfiles genéticos; y laboratorios especializados que procesen las muestras positivas analizadas en los laboratorios de biología y genética del mismo Instituto.

El Instituto Nacional de Medicina Legal reglamentará su funcionamiento en un plazo no mayor de seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

**Artículo 4°.** El Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses almacenará y sistematizará en el Banco Nacional de Datos Genéticos vinculados a la comisión de Delitos contra la Libertad, Integridad y Formación Sexuales, la información genética asociada con las muestras o evidencias biológicas que hubieren sido obtenidas en desarrollo de valoraciones médico legales o necropsias practicadas en el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, a víctimas de delitos sexuales y demás crímenes violentos, donde a juicio del forense, pueda recuperarse evidencia biológica potencialmente vinculante de un posible agresor. Igualmente se almacenará la información genética asociada con las muestras biológicas que se recuperen en el lugar de los hechos.

En los municipios y/o departamentos donde no se encuentre una sede o personal de ese Instituto, serán los Hospitales o en su defecto las Clínicas privadas quienes se encarguen de recaudar las muestras biológicas de las que trata la presente ley, conforme a lo establecido en el procedimiento de cadena de custodia para asegurar su capacidad demostrativa, así como la ejecución de los procedimientos para su conservación, y enviarlas de forma inmediata al Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses para su procesamiento e inscripción en el Banco.

Será causal de mala conducta del representante legal del hospital o clínica el no reporte de las pruebas biológicas de las que habla el presente artículo. El Ministerio de Salud en un plazo no mayor a seis (6) meses reglamentará lo concerniente al protocolo de envío de muestras para el estudio del ADN y las sanciones correspondientes.

**Parágrafo 1°.** El Banco dispondrá lo necesario para la conservación de un modo inviolable e inalterable de los archivos de información genética y de las muestras obtenidas.

**Parágrafo 2°.** La información obrante en el Banco será mantenida de forma permanente.

**Parágrafo 3°.** Se prohíbe la utilización de muestras de Ácido Desoxirribonucleico (ADN)

para cualquier fin que no sea la identificación de personas a los efectos previstos en esta ley. Se excluye de la anterior prohibición, la utilización de muestras de ADN con fines de investigación, curación o propósitos científicos legítimos.

**Artículo 5°.** La información genética registrada consistirá en el registro alfanumérico personal elaborado exclusivamente sobre la base de genotipos, que sean polimórficos en la población, y que carezcan de asociación directa en la expresión de genes y aporten solo información identificatoria apta para ser sistematizada y codificada en una base de datos informatizada.

La información genética registrada en ningún caso podrá conocer y/o comunicar información de otras esferas del individuo que puedan encontrarse en su genoma, como la predisposición a enfermedades, rasgos de personalidad y en general otros datos que no se relacionen con el objeto de la presente ley.

**Artículo 6°.** El Banco almacenará y administrará los perfiles de ADN de las personas relacionadas con investigaciones judiciales, con el control necesario para evitar su uso inadecuado ya sea por discriminación genética de las personas o por asociación de perfiles genéticos a comunidades en riesgo de discriminación.

En el Banco se incluirán los perfiles genéticos en las siguientes categorías:

1. Perfiles de ADN obtenidos de fluidos biológicos, manchas, fragmentos de tejidos o células epiteliales de contacto, sin titular identificado, es decir, de los cuales no se conoce el individuo origen, recuperados sobre las víctimas o en el lugar de los hechos, que tengan potencial de evidencia demostrativa en el contexto de una investigación criminal. Las Regiones de ADN utilizadas en el análisis de estas muestras, solo permitirán conocer la identidad de la persona y su sexo genético. Adicionalmente, y solo con fines de investigación criminalística, podrá usarse información obtenida del ADN, sobre rasgos fenotípicos (color de cabello, color de ojos, edad probable) y ancestralidad de una muestra biológica sin titular.
2. Perfiles de ADN obtenidos de personas vivas o muertas, de quienes se conoce su identidad, que han sido vinculados al proceso judicial ya sea como indiciados, imputados o condenados con sentencia ejecutoriada, que hayan aportado voluntariamente su muestra en presencia de su apoderado.

La edad de la persona vinculada como posible agresor no será impedimento para la toma de la muestra, podrán incluirse los menores de edad, previa autorización del juez de conocimiento.

Una vez que la sentencia condenatoria se encuentre en firme, el juez o tribunal ordenará

de oficio los exámenes tendientes a lograr la identificación genética y su inscripción en el Banco. Se realizará el perfilamiento de criminales condenados existentes a la fecha de entrada en vigor de la presente ley y se hará sobre la población carcelaria del país condenados por delitos contra la libertad y formación sexual haciendo énfasis en la diferenciación de víctimas menores de edad y los delitos contra la vida y la integridad personal, especialmente el homicidio serial.

La toma de muestra sanguínea o de mucosa bucal u otra, para estudio genético, será siempre voluntaria, nadie podrá utilizar la fuerza o el engaño para obtener una muestra de un vinculado a la investigación judicial.

En el caso donde sea de utilidad tomar y perfilar genéticamente la muestra de una víctima, esta solo podrá hacerse bajo la firma y consentimiento informado expreso para los fines específicos y con la obligación de eliminarse tanto la muestra biológica, como su perfil de ADN, una vez cumplido su objetivo en la investigación.

3. Se incluyen los perfiles genéticos provenientes de vestigios biológicos obtenidos como evidencia abandonada por persona conocida, siempre que la muestra sea recuperada, se encuentre fuera de la esfera del dominio del titular, por lo que no se requerirá de su consentimiento para la toma y el análisis. Estos elementos podrán obtenerse exclusivamente para uso en la investigación criminalística.

**Artículo 7°. De los procedimientos de búsqueda de los Perfiles Genéticos en el Banco.**

El Instituto Nacional de Medicina Legal creará las secciones o índices de perfiles genéticos que sean necesarios para apoyar la investigación judicial de los delitos que trata la presente ley, en los cuales podrá realizar dos tipos de consultas:

1. **Búsquedas aleatorias periódicas:** Se realizará entre elementos probatorios de origen desconocido, mientras no se conozca su origen, estos perfiles no son sujetos de derechos y puede disponerse de ellos para búsquedas periódicas que programará el Instituto Nacional de Medicina Legal sin que se requiera orden judicial específica ni control de legalidad para tomarlos, procesarlos e ingresarlos al Banco y buscarlos contra el mismo u otro índice o categoría.

En todo caso, el Instituto Nacional de Medicina Legal garantizará la seguridad de las bases de datos en general y los componentes de software y hardware para evitar la pérdida o alteración de los registros contenidos en el Banco.

También podrán ser objeto de búsqueda aleatoria las evidencias abandonadas que se ajusten a las condiciones de legalidad descritas anteriormente.

- 2. Búsquedas Dirigidas o Selectivas:** Podrá ser objeto de búsquedas dirigidas o selectivas en el Banco aquellos perfiles genéticos de personas identificadas, indiciadas, imputadas o condenadas, solo en respuesta a órdenes judiciales específicas y siempre que exista control de legalidad previo realizado por un juez de garantías.

**Artículo 8°.** Los exámenes genéticos se practicarán en los laboratorios debidamente acreditados por el Organismo Nacional de Acreditación (ONAC), quien deberá, previos exámenes necesarios, determinar si cada laboratorio cumple con las exigencias técnicas y legales correspondientes para ser acreditados como institución adecuada para la realización de los exámenes correspondientes.

**Artículo 9°.** La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.



MARTHA VILLALBA HODWALKER  
Representante a la Cámara



SILVIO CARRASQUILLA

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 1. Antecedentes del Proyecto

Como antecedente del presente proyecto de ley, tenemos que fue radicado en las legislaturas 2016–2017 y 2017–2018 por el honorable Representante Efraín Torres Monsalvo del Partido de la Unidad, quien en ese entonces argumentó la necesidad de la existencia de un Registro que almacenara los datos genéticos relacionados con la comisión de delitos contra la integridad y formación sexuales. Sin embargo, ese proyecto de ley no fue debatido por la Comisión Primera de la Cámara de Representantes.

Con base a lo anterior, en esta ocasión, se ha logrado estructurar un proyecto más completo que abarca no solo los delitos sexuales sino los demás crímenes violentos que otorgan al Estado una herramienta criminalística en materia probatoria que permita la judicialización efectiva de esas conductas punibles. Además contiene una serie de recomendaciones que en su momento hiciera el Consejo de Política Criminal que hacen del articulado una regulación holística y completa desde el punto de vista técnico.

### 2. Consideraciones fácticas y de conveniencia del proyecto

La realidad nacional ha venido dando cuenta sobre la creciente población víctima de delitos sexuales, ello a pesar de los grandes esfuerzos por parte de la Fuerza Pública y la Fiscalía General de la Nación para prevenir este tipo de conductas. Sin embargo ese esfuerzo y trabajo para luchar contra dicho flagelo ha resultado infructuoso, pues

como ya se dijera, cada día son más las víctimas de delitos sexuales.

Las cifras sobre delitos sexuales en Colombia nos muestra un panorama para nada alentador, toda vez que según datos de la Fiscalía General de la Nación para el año 2014 se interpusieron 36.508 denuncias por delitos sexuales, en 2015, 39.358 denuncias y para el 2016, 38.443 denuncias por los mismos delitos<sup>1</sup>. Por su parte, la Federación Nacional de Personerías de Colombia señaló que en 2015, (21.626) personas denunciaron haber sido víctimas de violencia sexual en Colombia, casi el doble de las que se reportaron en el 2013 (11.293) y en el 2014 se registraron (12.563) denuncias<sup>2</sup>.

De lo anterior se infiere que esas cifras alarmantes obligan al Estado a buscar de forma inmediata mecanismos que permitan coadyuvar la investigación eficiente y eficaz que sirva de soporte probatorio para la judicialización y represión de ese tipo de conductas, pues el aumento diario en la interposición de denuncias por agresiones sexuales, dan fe de la inexistencia de herramientas técnicas y jurídicas adecuadas para la prevención, tratamiento y penalización de tan reprochable flagelo.

Ahora bien, resulta dable cuestionar lo siguiente: ¿Por qué a pesar de la labor de la Fiscalía y fuerza pública del país se siguen presentando de manera creciente, casos de violaciones y actos sexuales abusivos? ¿Está siendo eficaz la administración de justicia en la investigación y juzgamiento de este tipo de delitos? ¿Tiene un enfoque diferencial la política criminal del Estado para la prevención de ese tipo de conductas? El ofrecimiento de respuestas contundentes y totalmente acertadas resultaría pretencioso y poco modesto. Sin embargo con la presente propuesta de ley, de manera sensata, se persigue aportar herramientas probatoriamente útiles desde el Sistema Nacional de Medicina Legal con vocación de eficacia para el tratamiento de los delitos sexuales y demás crímenes violentos, y se dice con vocación de eficacia debido a la remisión que se hará a la experiencia de otros países que para el manejo de los delitos en comento han implementado medias como las que con este proyecto de ley se buscan establecer.

Así las cosas, el derecho comparado nos muestra que en países como Gran Bretaña donde se encuentra la base de datos más grande del mundo, que alcanza las 38 millones de huellas genéticas de violadores y homicidas. Además,

<sup>1</sup> Cifras tomadas de Respuesta de Derecho de Petición de la Fiscalía General de la Nación No.

<sup>2</sup> Estudio de la Federación Nacional de Personerías de Colombia (Fenalper 2016), cifras publicados en el Diario *El Tiempo*: <http://www.eltiempo.com/politica/justicia/cifras-sobre-violencia-sexual-en-colombia-en-2015/16601372>

cuenta con un sistema de seguimiento satelital a delincuentes sexuales.

A su vez, en Estados Unidos, el Registro existe desde 1996 con la denominada Ley Megan, que autoriza la publicación en un sitio web de los datos personales de quienes hayan sido penalizados por este tipo de delitos. Mediante registros especiales brinda difusión acerca de las características y rasgos personales de agresores sexuales.

Por su parte, en Francia, desde 1998, una ley obliga al seguimiento de delitos sexuales reincidentes y la policía está autorizada a almacenar ADN, incluso de sospechosos no condenados. En Australia hay un registro de condenados reincidentes, a los que se puede privar de la libertad en forma indefinida<sup>3</sup>.

Lo anterior demuestra la utilidad que ofrece la creación de un Banco de Datos Genéticos vinculados a la Comisión de Delitos que afectan la integridad, libertad y formación sexuales, pues legislaciones foráneas han venido implementando este tipo de políticas tiempo atrás, siendo prueba de su practicidad y beneficio, el uso en la actualidad como herramienta facilitadora de la investigación de delitos sexuales, lo cual toma trascendencia cuando se trata de concurso homogéneo y sucesivo, o en términos coloquiales ,violaciones en serie; resultando claro entonces, que en virtud del análisis producto del derecho comparado y tomando como base la legislación Argentina de ese Registro adoptando nuestras propias particularidades, resultaría de gran provecho para nuestro ordenamiento la adopción de esa normatividad como la que se pretende con este proyecto de ley, ya que contribuiría en gran manera a combatir el fenómeno creciente de la criminalidad por la comisión de delitos sexuales.

Ahora bien, el Banco Nacional de Datos Genéticos vinculados a la comisión de Delitos contra la Libertad, Integridad y Formación Sexuales y crímenes violentos” como herramienta para la investigación, judicialización y represión de tales comportamientos, requiere de la recopilación, sistematización y conservación en base de datos de la información genética de personas vinculadas a la comisión de delitos sexuales, lo cual trastoca la esfera de garantías fundamentales como el habeas data y el derecho a la intimidad que son inherentes a la dignidad humana, pero ello no quiere decir que se trate de una intervención arbitraria ni mucho menos ilegítima en los derechos de la persona que se investiga, pues La Honorable Corte Constitucional al respecto de la afectación

de derechos fundamentales dentro de un proceso penal precisó lo siguiente:

*“En efecto, se diseñó desde la Constitución un sistema procesal penal con tendencia acusatoria, desarrollado por la Ley 906 de 2004, con acento en la garantía de los derechos fundamentales del inculcado, para la definición de la verdad y la realización efectiva de la justicia, teniendo presentes los derechos de las víctimas. Se estructuró un nuevo modelo de tal manera, que toda afectación de los derechos fundamentales del investigado por la actividad de la Fiscalía, queda decidida en sede jurisdiccional, pues un funcionario judicial debe autorizarla o convalidarla en el marco de las garantías constitucionales, guardándose el equilibrio entre la eficacia del procedimiento y los derechos del implicado mediante la ponderación de intereses, a fin de lograr la mínima afectación de derechos fundamentales.”<sup>4</sup>(negrillas y subrayado nuestro).*

Tal pronunciamiento del supremo tribunal Constitucional precisa la forma en la que el ente investigador debe proceder para afectar los derechos de la persona vinculada a un proceso penal, pues para que ello ocurra deben existir suficientes motivos fundados que permitan inferir razonablemente que el sujeto procesado es autor o partícipe del delito que se investiga, ya que dicha inferencia es la que permite que el juez constitucional, en este caso el que cumple funciones de control de garantías, autorice a la Fiscalía para que proceda a intervenir en los derechos de la persona investigada. Y es que el Estado como titular del *ius puniendi*, cuyo ejercicio reposa en cabeza de la fiscalía y en casos excepcionales de particulares previa autorización de esta última, goza de facultades para afectar derechos fundamentales de los ciudadanos, siempre que dicha afectación se fundamente en la consecución de un fin legítimo - justicia como fin legítimo del Estado (preámbulo constitucional).

De este modo, el almacenamiento de la información genética de presuntos autores y personas condenadas por delitos sexuales, sin duda alguna interfiere en el derecho fundamental al habeas data, entendido como el derecho que tienen todas las personas a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas<sup>5</sup>, así como también se afecta el derecho a la intimidad. Sin embargo tales afectaciones encuentran soporte en finalidades legítimas, pues el principio de proporcionalidad como estandarte para dirimir conflictos cuando se encuentran en tensión

<sup>3</sup> Información recolectada del Diario virtual *La Nación* de Argentina, noticia publicada luego de la expedición de la ley que creó El Registro Nacional de Datos Genéticos vinculados a delitos contra la integridad sexual para el año 2013. Extraído de <http://www.lanacion.com.ar/1597615-que-es-y-como-funcionara-el-registro-de-violadores>.

<sup>4</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-591 de 2005. M. P., doctora Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>5</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-277 de 2015. M. P., doctora María Victoria Calle Correa.

derechos fundamentales<sup>6</sup>, conduce a concluir que las Garantías de *habeas data*, intimidad personal de una persona investigada penalmente deben ceder ante los valores de justicia, verdad y reparación como derechos de las víctimas de agresiones sexuales.

Conforme a las anteriores razones y en virtud de la justicia como valor supremo de la sociedad, los tratados y convenios internacionales enseñan que para el goce pleno de dicho bien social no basta solo con alcanzarla, sino que su consecución debe darse dentro de un plazo razonable, pues la justicia tardía carece de virtud tuitiva, el artículo octavo (8°) de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos<sup>7</sup> hace parte del bloque de constitucionalidad<sup>8</sup> y resalta la obligación que tienen los Estados partes de resolver con prontitud las controversias que se susciten entre sus administrados, pues una persona acusada por la comisión de un ilícito o una víctima que clama reparación deben contar con la resolución de su caso sin dilaciones injustificadas.

Consecuente con lo arriba esbozado, se puede decantar que la sistematización de datos genéticos de autores de delitos sexuales en el Registro Nacional de Datos Genéticos<sup>9</sup> dotará de celeridad y efectividad a la investigación de este tipo de delitos, pues en los casos de violaciones en serie, permitirá la identificación e individualización del agresor aun cuando no sea capturado en flagrancia, pues si en dicha base de datos, que será administrada por el Instituto Nacional de Medicina Legal, reposa información genética que coincida con la recolectada en un nuevo caso, inmediatamente se tendrá la certeza del autor del delito siempre que este se haya individualizado mediante la confrontación de material genético obtenido a través de intervención corporal (sangre, cabellos, saliva).

De otro modo, si no se cuenta con la individualización del agresor, el Registro ofrecerá los patrones genéticos obtenidos en la humanidad

<sup>6</sup> Juez de control de garantías como juez constitucional dentro del proceso penal luego de un estricto juicio de proporcionalidad autoriza mediante control previo de constitucionalidad la afectación de derechos fundamentales y en ejercicio del control posterior de constitucionalidad válida o no la legalidad y licitud de las evidencias obtenidas como resultado de ese tipo de afectaciones. (Capítulo III artículo 246 y ss.).

<sup>7</sup> **Artículo 8°.** **Garantías Judiciales**

1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

<sup>8</sup> Artículo 93 Constitución Política de Colombia 1991.

<sup>9</sup> En la recolección, tratamiento y circulación de datos se respetarán la libertad y demás garantías consagradas en la Constitución.

de las víctimas, con los cuales se confrontarán las muestras de ADN de la persona vinculada a la investigación penal, que previa recolección de elementos materiales que funden motivos, permitan que el juez con funciones de control de garantía autorice a la fiscalía la obtención de muestras en el cuerpo del sujeto investigado.

Así las cosas, y a manera de conclusión, resulta pertinente resaltar que lo que se persigue con este proyecto de ley, es dotar el ordenamiento jurídico de una herramienta que aporte parte de la solución a la problemática que afronta el país por motivo de agresiones sexuales en niños y adultos, contribuyendo al esclarecimiento, prevención y judicialización de este tipo de delitos que día a día siguen cobrando víctimas, lo cual requiere de un trabajo constante y exploratorio de diferentes alternativas que aunque parciales, aporten en la cotidianidad al tratamientos de los delitos sexuales y la disminución de las consecuencias lesivas producto de tan reprochables comportamientos.

### **3. Fundamentos Constitucionales, Legales y Jurisprudenciales**

#### **3.1 Política de Colombia.**

En primera medida, nuestra Carta Política consagra los fines del Estado así:

*Artículo 2°. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.*

*Las autoridades de la República están instituidas para 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 sociales del Estado y de los particulares.*

(Subrayado fuera del Texto original)

A su vez, en relación al derecho a la intimidad preclara lo siguiente:

*Artículo 15. Todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar y a su buen nombre, y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar. De igual modo, tienen derecho a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas.*

*En la recolección, tratamiento y circulación de datos se respetarán la libertad y demás garantías consagradas en la Constitución.*

*La correspondencia y demás formas de comunicación privada son inviolables. Solo pueden ser interceptadas o registradas mediante*

orden judicial, en los casos y con las formalidades que establezca la ley.

Para efectos tributarios o judiciales y para los casos de inspección, vigilancia e intervención del Estado podrá exigirse la presentación de libros de contabilidad y demás documentos privados, en los términos que señale la ley.

(Subrayado fuera del Texto original)

**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.

Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia.

El Estado Colombiano puede reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional en los términos previstos en el Estatuto de Roma adoptado el 17 de julio de 1998 por la Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas y, consecuentemente, ratificar este tratado de conformidad con el procedimiento establecido en esta Constitución.

La admisión de un tratamiento diferente en materias sustanciales por parte del Estatuto de Roma con respecto a las garantías contenidas en la Constitución tendrá efectos exclusivamente dentro del ámbito de la materia regulada en él.

(Subrayado fuera del Texto original)

Al respecto a las funciones del ente investigador penal, esto dice nuestra Cara Magna:

**Artículo 250.** *La Fiscalía General de la Nación está obligada a adelantar el ejercicio de la acción penal y realizar la investigación de los hechos que revistan las características de un delito que lleguen a su conocimiento por medio de denuncia, petición especial, querrela o de oficio, siempre y cuando medien suficientes motivos y circunstancias fácticas que indiquen la posible existencia del mismo. No podrá, en consecuencia, suspender, interrumpir, ni renunciar a la persecución penal, salvo en los casos que establezca la ley para la aplicación del principio de oportunidad regulado dentro del marco de la política criminal del Estado, el cual estará sometido al control de legalidad por parte del juez que ejerza las funciones de control de garantías. Se exceptúan los delitos cometidos por Miembros de la Fuerza Pública en servicio activo y en relación con el mismo servicio.*

En ejercicio de sus funciones la Fiscalía General de la Nación, deberá:

1. Solicitar al juez que ejerza las funciones de control de garantías las medidas necesarias que aseguren la comparecencia de los imputados al proceso penal, la conservación de la

prueba y la protección de la comunidad, en especial, de las víctimas.

*El juez que ejerza las funciones de control de garantías, no podrá ser, en ningún caso, el juez de conocimiento, en aquellos asuntos en que haya ejercido esta función.*

*La ley podrá facultar a la Fiscalía General de la Nación para realizar excepcionalmente capturas; igualmente, la ley fijará los límites y eventos en que proceda la captura. En estos casos el juez que cumpla la función de control de garantías lo realizará a más tardar dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes.*

2. *Adelantar registros, allanamientos, incautaciones e interceptaciones de comunicaciones. En estos eventos el juez que ejerza las funciones de control de garantías efectuará el control posterior respectivo, a más tardar dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes, al solo efecto de determinar su validez.*
4. Asegurar los elementos materiales probatorios, garantizando la cadena de custodia mientras se ejerce su contradicción. En caso de requerirse medidas adicionales que impliquen afectación de derechos fundamentales, deberá obtenerse la respectiva autorización por parte del juez que ejerza las funciones de control de garantías para poder proceder a ello.

(...)

(Subrayado fuera del Texto original)

### **3.2 Convención Americana de Derechos Humanos.**

Este Tratado Internacional preclara lo siguiente en su artículo 7°:

#### **Artículo 7°. Derecho a la Libertad Personal.**

1. *Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personal.*
2. *Nadie puede ser privado de su libertad física, salvo por las causas y en las condiciones fijadas de antemano por las Constituciones Políticas de los Estados Partes o por las leyes dictadas conforme a ellas.*
3. *Nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento arbitrarios.*
4. *Toda persona detenida o retenida debe ser informada de las razones de su detención y notificada, sin demora, del cargo o cargos formulados contra ella.*
5. Toda persona detenida o retenida debe ser llevada, sin demora, ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad, sin perjuicio de que continúe el proceso. Su libertad podrá estar condicionada a garantías que aseguren su comparecencia en el juicio.

6. Toda persona privada de libertad tiene derecho a recurrir ante un juez o tribunal competente, a fin de que este decida, sin demora, sobre la legalidad de su arresto o detención y ordene su libertad si el arresto o la detención fueran ilegales. En los Estados Partes cuyas leyes prevén que toda persona que se viera amenazada de ser privada de su libertad tiene derecho a recurrir a un juez o tribunal competente a fin de que este decida sobre la legalidad de tal amenaza, dicho recurso no puede ser restringido ni abolido. Los recursos podrán interponerse por sí o por otra persona.

7. Nadie será detenido por deudas. Este principio no limita los mandatos de autoridad judicial competente dictados por incumplimientos de deberes alimentarios.

(Subrayado fuera del Texto original)

Por otro lado, el artículo 8° del mismo Tratado señala:

**Artículo 8°.** *Garantías Judiciales:*

1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

- a) derecho del inculcado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal;
- b) comunicación previa y detallada al inculcado de la acusación formulada;
- c) concesión al inculcado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa;
- d) derecho del inculcado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor;
- e) derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculcado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley;
- f) derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la

comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos;

g) derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable, y

h) derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior.

3. La confesión del inculcado solamente es válida si es hecha sin coacción de ninguna naturaleza.

4. El inculcado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos.

5. El proceso penal debe ser público, salvo en lo que sea necesario para preservar los intereses de la justicia.

(Subrayado fuera del Texto original)

### 3.3 Legales.

Ley 906 de 2004 (Código Penal Colombiano).

**Artículo 246. Regla general.** Las actividades que adelante la policía judicial, en desarrollo del programa metodológico de la investigación, diferentes a las previstas en el capítulo anterior y que impliquen afectación de derechos y garantías fundamentales, únicamente se podrán realizar con autorización previa proferida por el juez de control de garantías, a petición del fiscal correspondiente. La policía judicial podrá requerir autorización previa directamente al juez, cuando se presenten circunstancias excepcionales que ameriten extrema urgencia, en cuyo caso el fiscal deberá ser informado de ello inmediatamente.

**Artículo 249. Obtención de muestras que involucren al imputado.** Cuando a juicio del fiscal resulte necesario a los fines de la investigación, y previa la realización de audiencia de revisión de legalidad ante el juez de control de garantías en el evento de no existir consentimiento del afectado, podrá ordenar a la policía judicial la obtención de muestras para examen grafotécnico, cotejo de fluidos corporales, identificación de voz, impresión dental y de pisadas, de conformidad con las reglas siguientes:

1. Para la obtención de muestras para examen grafotécnico:

a) Le pedirá al imputado que escriba, con instrumento similar al utilizado en el documento cuestionado, textos similares a los que se dicen falsificados y que escriba la firma que se dice falsa. Esto lo hará siguiendo las reglas sugeridas por los expertos del laboratorio de policía judicial;

b) Le pedirá al imputado que en la máquina que dice se elaboró el documento supuestamente falso o en que se alteró, o en otra similar, escriba texto como los contenidos en los mencionados documentos. Esto lo hará siguiendo las reglas sugeridas por los expertos del laboratorio de policía judicial;

- c) Obtenidas las muestras y bajo rigurosa custodia, las trasladará o enviará, según el caso, junto con el documento redargüido de falso, al centro de peritaje para que hagan los exámenes correspondientes. Terminados estos, se devolverá con el informe pericial al funcionario que los ordenó.
2. Para la obtención de muestras de fluidos corporales, cabellos, vello púbico, pelos, voz, impresión dental y pisadas, se seguirán las reglas previstas para los métodos de identificación técnica.

En todo caso, se requerirá siempre la presencia del defensor del imputado.

Parágrafo. De la misma manera procederá la policía judicial al realizar inspección en la escena del hecho, cuando se presenten las circunstancias del artículo 245.

**Artículo 250. Procedimiento en caso de lesionados o de víctimas de agresiones sexuales.** Cuando se trate de investigaciones relacionadas con la libertad sexual, la integridad corporal o cualquier otro delito en donde resulte necesaria la práctica de reconocimiento y exámenes físicos de las víctimas, tales como extracciones de sangre, toma de muestras de fluidos corporales, semen u otros análogos, y no hubiera peligro de menoscabo para su salud, la policía judicial requerirá el auxilio del perito forense a fin de realizar el reconocimiento o examen respectivos.

En todo caso, deberá obtenerse el consentimiento escrito de la víctima o de su representante legal cuando fuere menor o incapaz y si estos no lo prestaren, se les explicará la importancia que tiene para la investigación y las consecuencias probables que se derivarían de la imposibilidad de practicarlos. De perseverar en su negativa se acudirá al juez de control de garantías para que fije los condicionamientos dentro de los cuales debe efectuarse la inspección.

El reconocimiento o examen se realizará en un lugar adecuado, preferiblemente en el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses o, en su defecto, en un establecimiento de salud.

(Subrayado fuera del Texto original)

### **2.3 Jurisprudencia.**

Adicionalmente a las referencias jurisprudenciales esbozadas en la presente exposición de motivos, la Sentencia C-591 de 2005. M. P., doctora Clara Inés Vargas Hernández señaló:

*“En efecto, se diseñó desde la Constitución un sistema procesal penal con tendencia acusatoria, desarrollado por la Ley 906 de 2004, con acento en la garantía de los derechos fundamentales del inculpado, para la definición de la verdad y la realización efectiva de la justicia, teniendo presentes los derechos de las víctimas. Se estructuró un nuevo modelo de tal manera, que toda afectación de los derechos fundamentales del investigado por la actividad de la Fiscalía,*

*queda decidida en sede jurisdiccional, pues un funcionario judicial debe autorizarla o convalidarla en el marco de las garantías constitucionales, guardándose el equilibrio entre la eficacia del procedimiento y los derechos del implicado mediante la ponderación de intereses, a fin de lograr la mínima afectación de derechos fundamentales.*

(Subrayado y negrilla fuera del Texto original)

Los anteriores fundamentos constitucionales, legales y jurisprudenciales, brindan el soporte necesario a esta iniciativa legislativa, pues como se explicó inicialmente, las disposiciones normativas que ella consagra encuentran asidero en cada norma citada, cumpliéndose así con las exigencias de conveniencia y constitucionalidad que se requieren para que un proyecto de ley pueda convertirse en Ley de la República.

Atentamente,



**MARTHA VILLALBA-HODWALKER**  
Representante a la Cámara

CÁMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL

El día 22 de agosto de 2018 ha sido presentado en este Despacho el **Proyecto de ley número 106** con su correspondiente Exposición de Motivos. Por honorable Representante *Martha Villalba Hodwalker*.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

\* \* \*

### **PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 103 DE 2018 CÁMARA**

*por el cual se expide la ley estatutaria que desarrolla el derecho fundamental al mínimo vital de la población de la tercera edad y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* Como consecuencia del Estado Social de Derecho y la protección de los derechos de la dignidad humana y del mínimo vital de la tercera edad, esta ley estatutaria tiene como objeto crear el programa de auxilio económico al adulto mayor, junto con su regulación para el acceso, sus procedimientos y posteriores pagos de este, como parte integral del Sistema General de la Seguridad Social.

Artículo 2°. *Definición.* El programa de auxilio económico del adulto mayor es una prestación económica en dinero, a manera de mesada

pensional, para la población de la tercera edad, que no alcanzaron a cumplir los requisitos de ley para acceder a la pensión de vejez, y que además se encuentren en estado de vulnerabilidad, bajo los requisitos exigidos por esta ley.

Este programa estará en cabeza del Ministerio del Trabajo, quien realizará el manual operativo que fije los lineamientos del programa con base en los lineamientos dados por esta ley.

Artículo 3°. *Requisitos*. Para ser beneficiario del programa de auxilio económico del adulto mayor se requiere:

1. Ser colombiano.
2. Ser mayor de sesenta (60) años.
3. Estar clasificado en los niveles 1 o 2 del Sisbén y carecer de rentas o ingresos suficientes para subsistir. Se trata de personas que se encuentran en una de estas condiciones: Viven solas y su ingreso mensual no supera medio salario mínimo legal mensual vigente; o viven en la calle o de la caridad pública; o viven con la familia y el ingreso familiar es inferior o igual al salario mínimo legal mensual vigente; o residen en un centro de bienestar del adulto mayor; o asisten como usuarios a un centro diurno; o poseen alguna discapacidad física o mental.
4. Haber residido durante los últimos diez (10) años en el territorio nacional.

Parágrafo 1°. Los adultos mayores de escasos recursos que se encuentren en protección de centros de bienestar del adulto mayor y aquellos que viven en la calle de la caridad pública, así como a los indígenas de escasos recursos que residen en resguardos, a quienes por dichas circunstancias no se les aplica la encuesta Sisbén, podrán ser identificados mediante un listado censal elaborado por la administración de cada municipio.

Artículo 4°. *Lineamientos*. Se fijarán los siguientes lineamientos para el desarrollo del programa:

- a) Las administraciones municipales, por contratación de personal externo conforme a los parámetros de las normas de contratación estatal, realizarán el censo de la población mayor a sesenta años, por una única vez, y enlistarán a los que cumplen con los requisitos exigidos por esta ley.

Serán las alcaldías de cada municipio las que verificarán y realizarán el procedimiento de acceso a los nuevos beneficiarios posteriores al censo.

- b) El monto por pagar a cada uno de los beneficiarios será de 8 salarios mínimos diarios legales vigentes, girados a la cuenta bancaria que se creará, para cada beneficiario, en el Banco Agrario de Colombia.
- c) Se creará el Sistema Nacional del Censo del Adulto Mayor, donde reposarán los datos personales de cada uno de los beneficiarios,

domicilio y número de cuenta bancaria personal; será el Ministerio del Trabajo y las Administraciones Municipales quienes operarán este sistema.

- d) La Registraduría Nacional del Estado Civil deberá presentar informe del registro de defunción, al Ministerio de Trabajo, cada dos meses, para actualización del Sinacam.
- e) La Defensoría del pueblo y las personerías municipales velarán porque los recursos sean asignados a todos los beneficiarios, directamente a sus cuentas bancarias abiertas en el Banco Agrario de Colombia, en pro de la protección de garantías constitucionales y legales a la población de la tercera edad.
- f) La entidad Defensorial y las personerías municipales tendrán la obligación especial de denunciar, frente a los entes de control, el desvío, mal uso o apropiación de los recursos destinados a los beneficiarios del programa.
- g) El beneficiario hará el reclamo del giro dentro del mes; quien no lo reclamare en un término acumulado de tres mensualidades, estos rubros serán devueltos al Erario y el beneficiario perderá la vinculación al programa de auxilios, salvo que se demuestre fuerza mayor o caso fortuito. Estos dineros devueltos serán nuevamente repartidos de conformidad a las exigencias poblacionales.
- h) El Banco Agrario deberá presentar informes trimestrales del estado de las cuentas de los beneficiarios que no hacen reclamo del giro bajo las condiciones anteriores.
- i) Los beneficiarios serán libres de retirarse, en cualquier momento, de recibir los auxilios, con la consecuencia de perder la oportunidad de ser reintegrado al programa.

Parágrafo. Deberán las administraciones municipales realizar el censo de la población de la tercera edad dentro del primer año a la entrada en vigencia de esta ley.

Artículo 5°. *Gradualidad*. Los beneficiarios del programa de auxilio del adulto mayor accederán al pago, de manera gradual, para el cumplimiento de la regla fiscal del país, conforme al siguiente porcentaje:

- Dentro del primer año a la entrada en vigencia de la ley, los que estén adscritos a programas de subsidio relacionados con el adulto mayor que otorgue el Estado, serán los primeros inscritos dentro de este nuevo programa de auxilio económico del adulto mayor, para hacer una transicionalidad entre esos programas ya existentes y el nuevo programa hasta alcanzar la cobertura del 40% de esta población.

- 30% del censo dentro del segundo año a la entrada en vigencia de la ley: los beneficiarios a acceder al pago dentro de este segundo porcentaje serán los que no tengan ningún tipo de subsidio que otorgue el Estado, quienes vivan en estado de indigencia o condiciones de pobreza extrema en las ciudades capitales de departamento, quienes residan en las zonas rurales más apartadas de cada municipio.
- 30% del censo dentro del tercer año a la entrada en vigencia de la ley: los beneficiarios a acceder al pago dentro de este tercer porcentaje serán los restantes que cumplan con los requisitos exigidos por esta ley y no tengan ningún tipo de subsidio relacionado con el adulto mayor que otorgue el Estado.

Parágrafo 1°. La entrega del auxilio económico del adulto mayor, dentro de cada uno de los porcentajes, será entregado de manera proporcional entre todos los departamentos, per cápita, al censo de la población de la tercera edad, en aras de garantizar el principio de igualdad material.

Parágrafo 2°. Los beneficiarios que ya estén adscritos a programas de subsidio relacionados con el adulto mayor que otorgue el Estado deberán renunciar a este para acceder al auxilio económico del adulto mayor en el momento de recibir el primer giro; estos beneficiarios seguirán recibiendo los subsidios a los que están adscritos mientras realizan el cobro del primer giro del auxilio económico del adulto mayor.

Parágrafo 3°. El Ministerio del Trabajo verificará que no exista doble vinculación a programas relacionados con auxilio o subsidio para la población del adulto mayor que otorgue el Estado.

Artículo 6°. *Derogatorias.* A la entrada en vigencia de esta ley deróguense los literales a), b), c), d), e), los parágrafos 1° y 3° y la expresión “indigentes” del artículo 257, la expresión “y hasta por el 50% del salario mínimo legal mensual vigente,” y el parágrafo del artículo 258 y los incisos primero y tercero del artículo 260 de la ley 100 de 1993; los numerales 1, 2, 3, 4 y el parágrafo 1° del artículo 2.2.14.1.31, inciso 7 del artículo 2.2.14.1.32, la expresión “la asignación de cupos” del parágrafo 3 del artículo 2.2.14.1.35, las expresiones “indigentes” del inciso 1, “del Programa de Protección Social al Adulto Mayor, hoy Colombia Mayor,” del inciso 2 del artículo 2.2.14.1.36, el artículo 2.2.14.1.38 del Decreto número 1833 de 2016 y todas las demás normas que sean contrarias a esta ley.

Artículo 7°. *Vigencia.* La vigencia de esta norma iniciará a partir de su promulgación.

## Honorables Congressistas

Respetuosamente me dirijo a ustedes para interponer frente al congreso de la República, este proyecto de ley de orden Estatutario, con el fin de crear el auxilio económico del adulto mayor junto con otras disposiciones normativas, en pro de salvaguardar los derechos fundamentales del mínimo vital, de la dignidad humana y otros de la misma jerarquía normativa de la población mayor de nuestro país, cumpliendo con los principios fundantes de la seguridad social como la solidaridad y la universalidad de los derechos que ella contiene.

Por consiguiente, realizo la siguiente:

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

#### Facultad del Congreso

El artículo 114 de la Constitución Política de 1991, determinó claramente que “*Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el Gobierno y la administración*”. Ahora, el artículo 150 determina que:

“*Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:*

1. *Interpretar, reformar y derogar las leyes.* (Subrayado por fuera del texto).

#### Trámite de la iniciativa

El artículo 2° de la Ley 3ª de 1992, que definió las competencias de cada una de las comisiones constitucionales permanentes del Congreso de la República, estableció que:

“**Artículo 2°.** *Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de Acto Legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia.*

*Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete (7) a saber:*

#### Comisión Primera

*Compuesta por diecinueve (19) miembros en el Senado y treinta y cinco (35) en la Cámara de Representantes, conocerá de: reforma constitucional; leyes estatutarias; organización territorial; reglamentos de los organismos de control; normas generales sobre contratación administrativa; notariado y registro; estructura y organización de la administración nacional central; de los derechos, las garantías y los deberes; Rama Legislativa; estrategias y políticas para la paz; propiedad intelectual; variación de la residencia de los altos poderes nacionales; asuntos étnicos”.*

## I. Objetivo del proyecto

La presente ley tiene por objetivo garantizar los derechos fundamentales de la dignidad humana y del mínimo vital a la población de la tercera edad, a partir de un auxilio de carácter pecuniario establecido en un monto de dinero, a manera de mesada pensional, para la congrua subsistencia de este grupo poblacional que se encuentra en condiciones de vulnerabilidad por no poseer el derecho de pensión de vejez al no cumplir con los requisitos que exige la ley, ya sea porque no los cumplieron todos o no pudieron realizar las cotizaciones necesarias para adquirirla, logrando así un plano de igualdad material bajo los postulados de una garantía social, propia del Estado social de Derecho.

## II. JUSTIFICACIÓN

La Constitución Política de Colombia, desde su Preámbulo, ha desarrollado el Estado Social de Derecho con un gran catálogo de garantías para la sociedad colombiana, con especial protección a los grupos poblacionales más afectados, de manera histórica y permanente, como las personas de la tercera edad.

Es así como en el artículo 46 Superior estatuye como deber del estado, la familia y la sociedad la protección de las personas mayores, y aún más asertivo fue el constituyente al darle el deber al Estado de garantizarle, a los adultos mayores, la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia.

La Honorable Corte Constitucional en Sentencia T-025/15 reiteró la consolidación del mínimo vital de las personas de la tercera edad como derecho fundamental inmerso dentro de otro, del mismo rango, como lo es la seguridad social, y agregó:

**“La jurisprudencia constitucional ha sido consistente en el sentido de reconocer la existencia de un derecho fundamental constitucional al mínimo vital en cabeza de las personas de la tercera edad, derivado de múltiples mandatos constitucionales en los que se reconocen, entre otros, los derechos a la vida digna (artículo 11, C.P.), a la integridad personal (artículo 12, C.P.), a la seguridad social integral (artículo 48, C.P.) y a la salud (artículo 49, C.P.). En otras palabras, la Constitución Política contempla una serie de sujetos que necesitan de un “trato especial” por la situación de debilidad manifiesta en la que se encuentran. En particular, a este grupo pertenecen las personas de la tercera edad, quienes al final de su vida laboral tienen derecho a gozar de una vejez digna y plena (C.P. artículos 1º, 13, 46 y 48). En relación con estos sujetos, la Corte ha sentado la doctrina del derecho fundamental a la seguridad social. Así se le ha dado preciso alcance al mandato constitucional de defender, prioritariamente, el mínimo vital**

**que sirve, necesariamente, a la promoción de la dignidad de los ancianos (C.P. artículos 1º, 13, 46 y 48)”.** (Subrayas y negrillas fuera de texto).

Es por esto que el trámite a seguir frente al proyecto que se presenta es el de una ley estatutaria, ya que, como lo ha expresado la Alta Corporación, quien en sendas providencias ha desarrollado su facultad interpretativa de los derechos fundamentales, el objeto y objetivo de este proyecto normativo es proteger y salvaguardar derechos fundamentales de la población del adulto mayor.

Consuno a lo anterior, la máxima autoridad jurisdiccional constitucional ha recalado que las leyes estatutarias también tienen en su eje esencial regular procedimientos y recursos para la guarda de los derechos fundamentales:

**“Las Leyes Estatutarias constituyen un tipo de leyes de especial jerarquía, que tienen como fin esencial salvaguardar la entidad de las materias que regula, que son: los derechos y deberes fundamentales, así como los procedimientos y recursos para su protección; [...]”.**

Si bien cualquier proyecto para convertirse en ley debe cumplir con los siguientes requisitos: ser publicado oficialmente por el Congreso antes de darle curso en la comisión respectiva; surtir los correspondientes debates en las comisiones y plenarias de las Cámaras, luego de que se hayan efectuado las ponencias respectivas y respetando los quórum previstos por los artículos 145 y 146 de la Constitución y los procedimientos exigidos por la Ley 5ª de 1992 en sus artículos 142 y siguientes; realizar los anuncios del proyecto de ley previo a la discusión y votación en cada una de las comisiones y plenarias, exigencia que también se aplica a los debates sobre los informes de las comisiones de conciliación, los cuales deberán ser publicados por lo menos un día antes de darse su discusión y aprobación; respetar los términos para los debates previstos por el artículo 160, esto es ocho días entre el primer y segundo debate en cada Cámara, y quince días entre la aprobación del proyecto en una de las Cámaras y la iniciación del debate en la otra; respetar los principios de unidad de materia, de identidad y consecutividad, y, además de lo anterior por tratarse de un proyecto de ley estatutaria, es necesario que el proyecto haya sido aprobado por mayoría absoluta y haya sido tramitado en una sola legislatura como lo expresa el art. 208 de la Ley 5ª de 1992:

**Artículo 208. Condiciones.** Los proyectos que se refieran a leyes estatutarias serán tramitados, además, bajo las condiciones siguientes:

1. Deberán expedirse en una sola legislatura.
2. La Corte Constitucional procederá a la revisión previa de los proyectos aprobados por el Congreso.
3. Estas leyes no podrán expedirse por facultades extraordinarias concedidas al Presidente de la República.

Es por esto que el Estado, en cabeza del legislador, debe de realizar acciones tendientes a proteger la población mayor colombiana, más a los ancianos que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad manifiesta; en este tópico la Corte Constitucional en Sentencia T-252/17 expresó:

*Los adultos mayores son un grupo vulnerable, por ello han sido catalogados como sujetos de especial protección constitucional en múltiples sentencias de esta Corporación. Desde el punto de vista teórico, esto puede obedecer a los tipos de opresión, maltrato o abandono a los que puede llegar a estar sometida la población mayor, dadas las condiciones, físicas, económicas o sociológicas, que la diferencian de los otros tipos de colectivos o sujetos.*

*Respecto de los adultos mayores existe una carga específica en cabeza del Estado, la sociedad y la familia para que colaboren en la protección de sus derechos, ya que Estos se encuentran en una situación de vulnerabilidad mayor en comparación con otras personas. **Sin embargo, el Estado es el principal responsable de la construcción y dirección de este trabajo mancomunado, que debe tener como fin último el avance progresivo de los derechos de la población mayor.***

Así entonces, y bajo la amplia configuración legislativa que posee el Congreso de la República, se hace necesario que se realicen acciones positivas en pro de la población mayor de Colombia, y en punto específico de la garantía fundamental al mínimo vital; la Alta Corporación Constitucional en distintas oportunidades<sup>1</sup>, ha desarrollado el concepto del mínimo vital, desde la Sentencia T-426/92, en la medida de que “**el derecho fundamental al mínimo vital abarca todas las medidas positivas o negativas constitucionalmente ordenadas con el fin de evitar que la persona se vea reducida en su valor intrínseco como ser humano debido a que no cuenta con las condiciones materiales que le permitan llevar una existencia digna.** Este derecho fundamental busca garantizar que la persona, centro del ordenamiento jurídico, no se convierta en instrumento de otros fines, objetivos, propósitos, bienes o intereses, por importantes o valiosos que ellos sean. Tal derecho protege a la persona, en consecuencia, contra toda forma de degradación que comprometa no solo su subsistencia física sino por sobre todo su valor intrínseco”.

Por lo tanto, esta normativa a implementar se hace más garantista del derecho, no solo del

mínimo vital, sino de la dignidad humana de las personas de la tercera edad como sujetos de especial protección constitucional, otorgándole un medio económico de subsistencia mejor que el establecido al día de hoy, ya que como se ha podido demostrar bajo las estadísticas del DANE<sup>2</sup>, que es casi imposible vivir con menos de trescientos mil pesos mensuales.

Por consiguiente, y en aras de proteger a quienes le han aportado tantos años a sus familias y a la sociedad, se crea el auxilio económico de la tercera edad y paliar, sin estrangular el fisco nacional, la situación de muchos ancianos que ni sus propias familias pueden sostener.

Esta norma, netamente social, busca aunarse a las normativas internacionales que conminan al Estado colombiano a proteger a la tercera edad de Colombia; si bien no existe una norma internacional exclusiva, que en su generalidad se dedique por completo a la protección de las personas de la tercera edad, se han creado especificidades al respecto en algunos instrumentos creados con el fin de salvaguardar los derechos humanos.

El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Protocolo de San Salvador, el cual hace parte de los tratados internacionales que conforman el Bloque de Constitucionalidad, establece:

*“Artículo 17. Protección de los ancianos. Toda persona tiene derecho a protección especial durante su ancianidad. En tal cometido, los Estados Partes se comprometen a adoptar de manera progresiva las medidas necesarias a fin de llevar este derecho a la práctica y en particular a:* a) *Proporcionar instalaciones adecuadas, así como alimentación y atención médica especializada a las personas de edad avanzada que carezcan de ella y no se encuentren en condiciones de proporcionársela por sí mismas; b) Ejecutar programas laborales específicos destinados a conceder a los ancianos la posibilidad de realizar una actividad productiva adecuada a sus capacidades respetando su vocación o deseos; c) Estimular la formación de organizaciones sociales destinadas a mejorar la calidad de vida de los ancianos.*

Como bien lo señala la Sentencia T-025 de 2015, la Asamblea General de las Naciones Unidas, mediante Resolución número A46/91, adoptó los Principios de las Naciones Unidas en Favor de las Personas de Edad. Este documento solicita a los Estados a incluir dentro de sus políticas internas los principios de independencia, participación, cuidados, autorrealización y dignidad para este grupo poblacional. Específicamente, se incorpora el derecho de los adultos mayores a

<sup>1</sup> Cfr. entre otras las siguientes Sentencias: T-005 de 1995 (M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz); T-015 de 1995 (M. P. Hernando Herrera Vergara); T-144 de 1995 (M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz); T-198 de 1995 (M. P. Alejandro Martínez Caballero); T-500 de 1996 (M. P. Antonio Barrera Carbonell); T-284 de 1998 (M. P. Fabio Morón); SU-062 de 1999 (M. P. Vladimiro Naranjo Mesa).

<sup>2</sup> <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-de-tiempo-e-ingreso>

tener acceso a bienes y servicios básicos como “[...] alimentación, agua, vivienda, vestimenta y atención de salud adecuados, mediante ingresos, apoyo de sus familias y de la comunidad y su propia autosuficiencia.” También consagra el derecho que tienen los adultos mayores a tener acceso a otras fuentes de ingresos, a redes de apoyo y cuidado provenientes de su familia, la comunidad y el estado, a servicios sociales que les permitan vivir de manera autónoma, libre e independiente, y dispone que deben “[...] recibir un trato digno, independientemente de la edad, sexo, raza o procedencia étnica, discapacidad u otras condiciones, y han de ser valoradas independientemente de su contribución económica”.

Así, desde un ámbito internacional también se protegen los derechos fundamentales de las personas de la tercera edad, a través de disposiciones que exigen a los Estados velar por el cuidado de este grupo poblacional, por lo que con esta ley cumpliría con ese cometido.

Junto a lo anterior, estamos cumpliendo con las recomendaciones que dio a Colombia la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS), la cual recalcó que uno de los grandes desafíos para los Estados iberoamericanos es diseñar e implementar políticas y estrategias que, a partir de los postulados de la equidad, la redistribución y la inclusión, permitan a los adultos mayores en condición de pobreza y vulnerabilidad vivir con dignidad.

Esta organización expresó:

*“Fortalecer los programas de apoyo al adulto mayor es beneficiar a las familias reduciendo sus cargas por atención a personas dependientes mayores; es saldar la deuda social con quienes por la informalidad y el desempleo no tuvieron oportunidad de obtener una pensión; es construir futuro, al consolidar en la conciencia colectiva y, especialmente en la de niños y jóvenes, que una comunidad debe ser incluyente e integrada; es hacer sostenible la sociedad, mediante la reincorporación a los ámbitos político, social y económico de quienes con su trabajo la hicieron posible.*

*Surge entonces, como mandato ético, económico y político para los Estados, la construcción de pisos de protección dentro de los sistemas de seguridad social, que permitan coberturas básicas a poblaciones con especial protección constitucional, entre ellas, fundamentalmente los adultos mayores en pobreza. Ese propósito se contiene en la Recomendación 202 de 2012 de la OIT, tanto como se desprende de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Organización de Naciones Unidas, a la vez que emerge claramente de las disposiciones y principios de la Constitución Política de Colombia y de su desarrollo, a través de la doctrina de la Corte Constitucional”*<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Recomendaciones dadas desde la página 163 a 169. [http://fondodesolidaridadpensional.gov.co/portal/docu-](http://fondodesolidaridadpensional.gov.co/portal/documentos/Colombia-mayor-una-vejez-mas-digna-para-un-pais-en-paz.pdf)

GRÁFICO DE CRECIMIENTO DEL PROGRAMA COLOMBIA MAYOR



Actualmente existe el programa de “Colombia Mayor 2013” donde, como se muestra en la gráfica<sup>4</sup>, se asignaron un número de cupos que alcanzó casi el millón quinientos de beneficiarios, lo que incumple claramente con los principios de solidaridad y universalidad que posee el régimen de seguridad social de nuestro país, limitando ostensiblemente la entrada de más personas que requieren de pisos económicos para lograr su subsistencia mínima en condiciones de dignidad.

Es así que la ley de auxilio económico de la tercera edad buscaría que este estado de vulnerabilidad en el que se encuentran parte de las personas de la tercera edad en nuestro país sostenga un nivel de dignidad en sus vidas, se suplan necesidades básicas de ellos y exista una vinculación estatal entre los estamentos nacionales y territoriales para ayudar con el progreso social de nuestros ancianos.

Dicho lo anterior, esta ley también se estructura en un fuerte sentido de guarda de los dineros públicos a destinar para los pagos a los beneficiarios de este programa, por lo que vincula a la Defensoría del pueblo, entidad que vela por la protección de los derechos constitucionales de los colombianos, para que se satisfagan los derechos constitucionales ya desarrollados anteriormente y que la corrupción no dilapide estos rubros necesarios para el progreso social de Colombia.

Conviene subrayar que el nuevo Gobierno nacional, dentro de sus propuestas, específicamente en las propuestas 123 y 125 que presentaron en el documento “203 propuestas”<sup>5</sup> se comprometieron a crear auxilios económicos para la tercera edad, como población vulnerable y desprotegida, por lo que la asistencia económica, programática y administrativa es indispensable para el desarrollo del programa y su apoyo debe estar avocado, en pro de cumplir promesas al pueblo colombiano, al éxito legislativo de esta iniciativa.

Por todo esto, presentamos este proyecto de ley con la férrea convicción de mejorar el estado actual de cosas frente a la población de la tercera edad como obligación estatal y deber constitucional,

[mentos/Colombia-mayor-una-vejez-mas-digna-para-un-pais-en-paz.pdf](http://fondodesolidaridadpensional.gov.co/portal/documentos/Colombia-mayor-una-vejez-mas-digna-para-un-pais-en-paz.pdf)

<sup>4</sup> [http://fondodesolidaridadpensional.gov.co/portal/docu-](http://fondodesolidaridadpensional.gov.co/portal/documentos/Colombia-mayor-una-vejez-mas-digna-para-un-pais-en-paz.pdf)mentos/Colombia-mayor-una-vejez-mas-digna-para-un-pais-en-paz.pdf Pág. 65.

<sup>5</sup> [https://s3.amazonaws.com/ivandunquewebsite/static/pro-](https://s3.amazonaws.com/ivandunquewebsite/static/propuestas.pdf)puestas.pdf

personal y político de este servidor como acuerdo programático con los colombianos.

CÁMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL

El día 22 de agosto del año 2018 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 103 con su correspondiente exposición de motivos por los honorables Representantes *José Elver Hernández Casas, Germán Blanco, Jaime Lozada*.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

## PROYECTOS DE LEY

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 104 DE 2018 CÁMARA

*por medio del cual se modifican algunas disposiciones sobre la estampilla pro-ciudadela universitaria del Atlántico contempladas en la Ley 77 de 1981.*

El Congreso de la República de Colombia  
DECRETA:

Artículo 1°. Autorícese a la Asamblea Departamental del Atlántico para que modifique la destinación de los recaudos provenientes de la emisión de la Estampilla pro-ciudadela universitaria, creada mediante Ley 77 de 1981. El cual quedará así:

- Cuarenta por ciento (40%) para la adecuación, construcción, modernización y dotación de la infraestructura física educativa, de laboratorios, de bibliotecas, librerías, áreas comunes y zonas deportivas.; para investigación, innovación y desarrollo tecnológico; y para mayor estudios previos, diseños e interventorías en los procesos contractuales.
- Veinte por ciento (20%) para el mantenimiento requerido de todos los campus Universitarios.
- Veinte por ciento (20%) para el Fondo de Pensiones de la Universidad del Atlántico.
- Veinte por ciento (20%) destinado a la erradicación de tugurios.

Artículo 2°. Autorícese a la Asamblea Departamental del Atlántico para que actualice las tarifas, características, y todos los asuntos referentes al uso obligatorio de la Estampilla pro-ciudadela universitaria.

La ordenanza que expida la Asamblea, en desarrollo de lo dispuesto en la presente ley, deberá ser puesta en conocimiento del Ministerio de Hacienda y Crédito público.

Artículo 3°. Facúltese a los Concejos Municipales del Departamento del Atlántico, para que hagan obligatorio las modificaciones al uso de la estampilla pro ciudadela, y ejerzan más funciones de control sobre la ejecución de la estampilla.

Artículo 4°. Modifíquese la integración de la Junta Ciudadela Universitaria del Atlántico. La cual quedaría así:

- Por el Gobernador del Atlántico, que será su presidente.
- Por un Representante del Gobierno Nacional.
- Por un Representante del Ministerio de Educación.
- Por el Rector de la Universidad del Atlántico.
- Por un Representante del cuerpo docente de la Universidad del Atlántico elegido de entre su seno.
- Por un Representante estudiantil elegido por los estudiantes activos de la misma Universidad.
- Por un Representante de los egresados de la Universidad del Atlántico elegido de entre su seno.
- Por un Representante del Comité Intergremial del Atlántico.
- Por un Representante de la Veeduría Ciudadana del Atlántico.

Artículo 5°. Autorícese a la Asamblea Departamental del Atlántico para que ordene a la Junta Ciudadela Universitaria del Atlántico la realización de 2 sesiones públicas anuales en el campus de la Ciudadela Universitaria ubicada en Km 7 antigua Vía Puerto Colombia.

Artículo 6°. La entidad territorial encargada del recaudo de la estampilla Pro Ciudadela Universitaria del Atlántico deberá rendir un informe detallado anual ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Apoyo Fiscal, y a la Contraloría General del Departamento.

Artículo 7°. La presente ley regirá a partir de la fecha de su sanción y promulgación.

MARTHA VILLALBA HODWALKER.  
Representante a la Cámara

## **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y JURISPRUDENCIALES**

El presente proyecto de ley se sustenta en lo establecido en el artículo 150 numeral 3 de la Constitución Política, en el cual se concede competencia al Congreso de la República para hacer las leyes y por medio de ellas, ejercer funciones como la de aprobar el Plan Nacional de Desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos. Asimismo, el numeral 11 del mismo artículo constitucional, prevé que otra de las funciones del Congreso es establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de administración.

El artículo 67 de la Constitución de 1991, establece que “la educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura” de forma que es responsabilidad del Estado garantizar el cumplimiento de este derecho fundamental, velar por su calidad y cubrimiento adecuado.

En este mismo sentido, el artículo 45 constitucional, señala que “el adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral. El Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan la protección, educación y progreso de la juventud”. De esta manera, la Universidad del Atlántico requiere más apoyo estatal para seguir prestando un buen servicio, con el fin de garantizar la formación de excelentes profesionales en esta importante región del país.

De igual forma, la Corte Constitucional en la Sentencia C-985 de 2009, con ponencia del Magistrado Marco Gerardo Monroy Cabra señala que: “No existe reparo de constitucionalidad en contra de las normas que se limitan a autorizar al Gobierno para incluir un gasto, pero de ninguna manera lo conminan a hacerlo. No se vulnera, en tanto el Gobierno conserva la potestad para decidir si incluye o no dentro de sus prioridades, y de acuerdo con la disponibilidad presupuestal, los gastos autorizados en las disposiciones cuestionadas”.

## **HISTORIA Y CONTEXTO**

En 1981, debido a los pocos recursos con los que contaba en ese momento el departamento del Atlántico para apoyar a la Universidad Departamental existente fue creada la Ley 77, respecto la Estampilla Pro-Ciudadela Universitaria, de hecho, de esos recaudos fue que se originaron los recursos con los que se financió la construcción de la Ciudadela Universitaria del Atlántico. Hoy en día, la Universidad del

Atlántico tiene alrededor de 28.000 estudiantes con una gran oferta académica que incluye tanto programas de pregrado y de posgrado. El campus universitario está conformado por cuatro sedes: Ciudadela Universitaria, Sede Centro, Sede sur, y Sede Bellas Artes.

## **CONSIDERACIONES QUE MOTIVAN LA INICIATIVA**

El proyecto de ley tiene como finalidad que se mejore el servicio público educativo que la Universidad del Atlántico ofrece a la Región Caribe y sus condiciones de bienes y servicios. Estamos convencidos en la necesidad de una educación de calidad que le permita a todos los estudiantes su desarrollo profesional y personal garantizando con ello, la reducción de los índices de pobreza en esta región y la mejora de sus condiciones de vida y de sus familias.

A lo largo de estos 75 años, esta institución educativa atlanticense ha hecho grandes esfuerzos por formar líderes y profesionales en el departamento, y en el cumplimiento de ese objetivo ha sido necesario el desarrollo de su infraestructura física y tecnológica, la adecuación de sus aulas, sus laboratorios y demás zonas; y el fortalecimiento de sus procesos académicos en su central y en las zonas donde esta institución tiene presencia activa.

La Ley 77, estableció que el valor recaudado por concepto de la venta de la estampilla pro universidad se destinaría exclusivamente para la construcción, dotación y sostenimiento de la Ciudadela Universitaria del departamento del Atlántico, y por lo expuesto en la Ley 41 de 1996. Sin embargo, se hace necesario que amplíemos la destinación de estos recursos, ya que hoy hay nuevas necesidades y proyecciones de la alma máter que queremos se hagan realidad. Además, para mayor control de la ejecución de estos recursos que son de destinación específica, es importante ampliar la conformación de la Junta Pro-Ciudadela, así como de fortalecer las medidas de vigilancia y control que existen sobre ellos.

Por tal motivo, se hace imperativo modificar lo respectivo a la destinación del recaudo de la estampilla pro Universidad del Atlántico y establecer nuevas reglas de juego para la adecuación, construcción, modernización y dotación de la infraestructura física educativa, de laboratorios, de bibliotecas, librerías, áreas comunes y zonas deportivas; para la investigación, innovación y desarrollo tecnológico que hoy requiere cualquier institución educativa; y para que existan más estudios previos, de diseños y más interventorías en los contratos para que no se reciban más obras inconclusas. También se busca con esta iniciativa que se destine específicamente un porcentaje para el mantenimiento requerido de todos los campus Universitarios, lo cual es lo que más se necesita en la actualidad para mantener lo

existente. Y por último, pero no menos importante, creemos en la necesidad de destinar de manera específica también un porcentaje para el Fondo de Pensiones de la Universidad del Atlántico, y para la erradicación de tugurios. Con todo esto, lo que

se pretende es mejorar desde todo punto de vista la ejecución de estos recursos, y su vigilancia y control, de forma que la Universidad del Atlántico pueda ser un verdadero clúster educativo para la Región Caribe y para el país.

### CAMBIOS PROPUESTOS

	LEY 77 DE 1981		PROYECTO DE LEY 2017
<b>TÍTULO:</b>	“Por la cual se financia la construcción de la ciudadela Universitaria del Atlántico, se dictan otras normas en relación con las estampillas, erradicación de tugurios, se dan unas autorizaciones y se dictan otras disposiciones”.		“Por medio del cual se modifican algunas disposiciones sobre la estampilla pro-ciudadela Universitaria del Atlántico contempladas en la Ley 77 de 1981”.
<b>Art. 4</b>	Autoriza a Asamblea Departamental del Atlántico para que determine el empleo, tarifa discriminatorio y demás asuntos inherentes al uso obligatorio de la estampilla Ciudadela Universitaria del Atlántico.	<b>Art. 2</b>	Autoriza a la Asamblea Departamental del Atlántico para que actualice las tarifas, características, y todos los asuntos referentes al uso obligatorio de la Estampilla pro-ciudadela universitaria. La ordenanza que expida la Asamblea, en desarrollo de lo dispuesto en la presente ley, deberá ser puesta en conocimiento del Ministerio de Hacienda y Crédito público.
<b>Art. 5</b>	Autoriza a los concejos municipales del Atlántico para hacer obligatorio el uso de la estampilla en los actos municipales.	<b>Art. 3</b>	Facúltase a los Concejos Municipales del departamento del Atlántico, para que hagan obligatorio las modificaciones al uso de la estampilla pro ciudadela, y ejerzan más funciones de control sobre la ejecución de la estampilla.
<b>Art. 7</b>	Créase una Junta Especial denominada “Junta Ciudadela Universitaria del Atlántico” encargada de manejar los fondos que produzca la Estampilla. Esta Junta estará integrada: a) Por el Gobernador del Atlántico, que será su Presidente. b) Por un Representante del Gobierno Nacional. c) Por el Rector de la Universidad del Atlántico. d) Por un Representante del Cuerpo docente de la Universidad del Atlántico. e) Por un representante elegido por los estudiantes de la misma universidad.	<b>Art. 4</b>	Modifíquese la integración de la Junta Ciudadela Universitaria del Atlántico. La cual quedaría así: 1) Por el Gobernador del Atlántico, que será su presidente. 2) Por un Representante del Gobierno Nacional. 3) Por un Representante del Ministerio de Educación. 4) Por el Rector de la Universidad del Atlántico. 5) Por un Representante del cuerpo docente de la Universidad del Atlántico elegido de entre su seno. 6) Por un Representante estudiantil elegido por los estudiantes activos de la misma Universidad. 7) Por un Representante de los egresados de la Universidad del Atlántico elegido de entre su seno. 8) Por un Representante del Comité Intergremial del Atlántico. 9) Por un Representante de la Veeduría Ciudadana del Atlántico.
<b>Art. 8</b>	Aplicación de la estampilla distribuida así: a) 80% para construcción, dotación y sostenimiento de la Ciudadela Universitaria del departamento del Atlántico. b) 20% para erradicación de tugurios.	<b>Art. 1.</b>	Modificar la destinación de los recaudos provenientes de la emisión de la Estampilla prociudadela universitaria de la siguiente manera: a) 40% para la adecuación, construcción, modernización y dotación de la infraestructura física educativa, de laboratorios, de bibliotecas, librerías, áreas comunes y zonas deportivas.; para investigación, innovación y desarrollo tecnológico; y para mayores estudios previos, diseños e interventorías en los procesos contractuales. b) 20% para el mantenimiento requerido de todos los campus Universitarios. c) 20% para el Fondo de Pensiones de la Universidad del Atlántico. d) 20% destinado a la erradicación de tugurios.

	LEY 77 DE 1981		PROYECTO DE LEY 2017
<b>Art 10.</b>	La Contraloría General de la República vigilará y controlará el recaudo e inversión de los fondos provenientes del cumplimiento de esta ley. La Contraloría Departamental del Atlántico y la municipal de Barranquilla, a su turno, cooperaran a esta vigilancia y control, dictando las providencias que considere pertinente.	<b>Art. 7</b>	La entidad territorial encargada del recaudo de la estampilla Pro Ciudadela Universitaria del Atlántico deberá rendir un informe detallado anual ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Apoyo Fiscal, y a la Contraloría General del Departamento.



**MARTHA VILLALBA HODWALKER**  
Representante a la Cámara.

**CÁMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL**

El día 22 de agosto del año 2018 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 104 con su correspondiente exposición de motivos por la honorable Representante *Martha Villalba Hodwalker*.

El Secretario General,  
*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

**CONTENIDO**

Gaceta número 675 - Jueves, 13 de septiembre de 2018

	Págs.
<b>CÁMARA DE REPRESENTANTES</b>	
<b>PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO</b>	
Proyecto de Acto legislativo número 105 de 2018 Cámara, por el cual se unifican las elecciones nacionales y locales y se amplía el periodo de mandato. ....	1
<b>PROYECTOS DE LEY ESTATUTARIA</b>	
Proyecto de ley estatutaria número 106 de 2018 Cámara, por medio de la cual se crea el Banco Nacional de Datos Genéticos vinculados a la comisión de Delitos contra la Libertad, Integridad y Formación Sexuales y demás crímenes violentos. ....	10
Proyecto de ley Estatutaria número 103 de 2018 Cámara, por el cual se expide la ley estatutaria que desarrolla el derecho fundamental al mínimo vital de la población de la tercera edad y se dictan otras disposiciones. ....	17
<b>PROYECTOS DE LEY</b>	
Proyecto de ley número 104 de 2018 Cámara, por medio del cual se modifican algunas disposiciones sobre la estampilla pro-ciudadela universitaria del Atlántico contempladas en la Ley 77 de 1981 .....	23