



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVI - N° 630

Bogotá, D. C., martes, 1º de agosto de 2017

EDICIÓN DE 20 PÁGINAS

DIRECTORES:	GREGORIO ELJACH PACHECO	JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
	SECRETARIO GENERAL DEL SENADO www.secretariassenado.gov.co	SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 40 DE 2017 SENADO

*por medio de la cual se establece la Jornada Nacional de Conciliación Extrajudicial, y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. *Objeto.* La presente ley establece la Jornada Nacional de Conciliación Extrajudicial, como espacio para incentivar el uso de este mecanismo alternativo de solución de conflictos.

Artículo 2º. *Jornada Nacional de Conciliación Extrajudicial.* La Jornada Nacional de Conciliación Extrajudicial deberá realizarse en todo el país la última semana del mes de mayo de cada año.

Artículo 3º. *Autoridades, organismos o entidades.* Todas las autoridades, organismos o entidades que tengan competencias en materia de conciliación extrajudicial están obligadas a adelantar y fomentar la Jornada Nacional de Conciliación de que trata la presente ley, dentro del ámbito de sus competencias.

El Ministerio de Justicia y del Derecho establecerá, de acuerdo con el precedente en sus estadísticas, la cantidad de conciliaciones extrajudiciales que cada autoridad, organismo o entidad deberá realizar durante dicha jornada, para alcanzar los objetivos de forma progresiva.

Artículo 4º. *Gratuidad en las jornadas.* Los servicios de conciliación que prestan los conciliadores durante la Jornada Nacional de Conciliación Extrajudicial serán gratuitos.

Las solicitudes de conciliación no resueltas en la jornada nacional, deberán ser reprogramadas sin

perjuicio de la gratuidad de que trata el presente artículo.

Artículo 5º. *Promoción y divulgación de la Jornada Nacional de Conciliación Extrajudicial.* Corresponderá al Gobierno nacional, departamental y municipal, en coordinación con las diferentes autoridades, organismos y entidades de que trata el artículo 3º de la presente ley, la promoción y divulgación de la Jornada Nacional de Conciliación Extrajudicial.

Artículo 6º. *Recaudo y análisis de información.* El Gobierno nacional a través del Ministerio de Justicia y del Derecho recaudará y analizará los datos generados en la Jornada Nacional de Conciliación Extrajudicial, conforme con la información que remitan las autoridades, organismos o entidades competentes en esta materia.

Artículo 7º. *Premio Nacional de Conciliación.* Créase el Premio Nacional de Conciliación, el cual será otorgado a las autoridades, organismos o entidades de las que trata el artículo 3º anualmente por el Ministerio de Justicia y del Derecho.

El premio es un reconocimiento no pecuniario, enmarcado en el concepto de efectividad y buenas prácticas, que fomenten la conciliación.

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

LUIS FERNANDO DUQUE GARCIA  
Senador

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### Objeto

El presente proyecto pretende establecer la jornada nacional de conciliación, como espacio para incentivar el uso de este mecanismo alternativo de solución de conflictos, en todas sus modalidades, como herramienta para la solución de controversias, en aras de superar las mismas y de encontrar una solución para descongestionar asuntos propios de la administración de justicia y generar mejores espacios para el acceso a la administración de justicia.

### Historia

La institucionalidad de la conciliación en Colombia ha tenido sus grandes inicios desde su regulación por medio de los Decretos 2158 de 1948<sup>1</sup> el cual reglamentó la conciliación en asuntos laborales. Seguidamente, se expide el Decreto 1400 de 1970<sup>2</sup> en el cual se establece la conciliación para asuntos de mínima cuantía. En 1989, con la expedición el Decreto 2282<sup>3</sup>, se

<sup>1</sup> República de Colombia, Decreto-ley 2158 de 1948, sobre Procedimientos en los juicios del Trabajo.

<sup>2</sup> República de Colombia, Decreto 1400 de 1970, “por el cual se expide el Código de Procedimiento Civil”.

<sup>3</sup> República de Colombia, Decreto 2282 de 1989, por el cual se introducen algunas modificaciones al Código de Procedimiento Civil.

implementa la conciliación judicial en procesos regulados por el Código de Procedimiento Civil.

En lo que respecta a la ley estatutaria de la administración de justicias –Ley 270–, esta igualmente regula la conciliación, tratándola en sus artículos 8º, 13, 42A y 151, como un mecanismo de solución de controversias que puede realizarse de manera judicial y extrajudicial. Para 1998, se expide la Ley 446, en donde se trata con mayor rigor y definición la figura de la conciliación ampliando su campo de acción. Para 1999, se expide la Ley 497, en la cual igualmente se implementa la figura de la conciliación en la jurisdicción de paz.

Como puede evidenciarse, la conciliación en el orden jurídico colombiano se ha posicionado como una figura que además de permitir el acceso a la administración de justicia, se constituye en una herramienta eficaz para la resolución pacífica de los conflictos.

### Datos cuantitativos de la conciliación en Colombia

Conforme a la información suministrada por el Programa Nacional de Conciliación - Ministerio

de Justicia (Programa Nacional de Conciliación), se reportaron por los centros de conciliación los siguientes datos<sup>4</sup>:

Para 2015

Tipo Documento	Tipo Resultado	Cantidad Totales
Acta de conciliación	Conciliación parcial	1.251
	Conciliación total	40.923
<b>Acta de conciliación - Total</b>		<b>42.174</b>
Constancia	Asunto no conciliable	426
	Inasistencia	24.981
	No acuerdo	20.083
<b>Constancia - Total</b>		<b>45.490</b>
Otros resultados	Acuerdo extra conciliación	366
	Falta de competencia	107
	Otros	6414
	Retiro solicitud	1108
<b>Otros resultados -Total</b>		<b>7.995</b>
<b>Gran Total</b>		<b>95.559</b>

<sup>4</sup> <http://conciliacion.gov.co/portal/Estad%C3%ADsticas/Estad%C3%ADsticas>

Para 2014

Tipo Documento	Tipo Resultado	Cantidad Totales
Acta de conciliación	Conciliación parcial	1.351
	Conciliación total	41.222
<b>Acta de conciliación - Total</b>		<b>42.573</b>
Constancia	Asunto no conciliable	481
	Inasistencia	20.069
	No acuerdo	16.323
<b>Constancia - Total</b>		<b>36.873</b>
Otros resultados	Acuerdo extra conciliación	440
	Falta de competencia	72
	Otros	4.927
	Retiro solicitud	1.023
<b>Otros resultados -Total</b>		<b>6.462</b>
<b>Gran Total</b>		<b>85.908</b>

Para 2013

Documento Resultado	Tipo Resultado	Cantidad de Conciliaciones
Acta de conciliación	Conciliación parcial	1.461
	Conciliación total	34.981
<b>Acta de conciliación</b>		<b>36.442</b>
Constancia	Asunto no conciliable	598
	Inasistencia	21.918
	No acuerdo	16.998
<b>Constancia</b>		<b>39.714</b>
Otros resultados	Acuerdo extra conciliación	601
	Falta de competencia	67
	Otros	8.681
	Retiro solicitud	1.448
<b>Otros resultados</b>		<b>10.807</b>
<b>Total de solicitudes</b>		<b>85.118</b>

(Programa Nacional de Conciliación)

A 31 de diciembre de 2013 se reportan un total de 353 centros de conciliación activos.

Para 2011

Documento Resultado	Tipo Resultado	Cantidad de Conciliaciones
Acta de conciliación	Conciliación parcial	1.967
	Conciliación total	28.240
<b>Acta de conciliación</b>		<b>30.883</b>
Constancia	Asunto no conciliable	597
	Inasistencia	16.760
	No acuerdo	16.693
<b>Constancia</b>		<b>34.050</b>
Otros resultados	Acuerdo extra conciliación	768
	Falta de competencia	72
	Otros	4.547
	Retiro solicitud	764
<b>Otros resultados</b>		<b>6.151</b>
<b>Total de solicitudes</b>		<b>71.084</b>

(Programa Nacional de Conciliación)

Para 2010

Documento Resultado	Tipo Resultado	Cantidad de Conciliaciones
Acta de conciliación	Conciliación parcial	2.301
	Conciliación total	25.139
<b>Acta de conciliación</b>		<b>27.440</b>
Constancia	Asunto no conciliable	397
	Inasistencia	13.812
	No acuerdo	14.708
<b>Constancia</b>		<b>28.917</b>
Otros resultados	Acuerdo extra conciliación	914
	Falta de competencia	91
	Otros	5.330
	Retiro solicitud	970
<b>Otros resultados</b>		<b>7.305</b>
<b>Total de solicitudes</b>		<b>63.662</b>

(Programa Nacional de Conciliación)

Para 2009

Documento Resultado	Tipo Resultado	Cantidad de Conciliaciones
Acta de conciliación	Conciliación parcial	2,400
	Conciliación total	25,563
Acta de conciliación		27,963
Constancia	Asunto no conciliable	606
	Inasistencia	19,578
	No acuerdo	17,727
Constancia		37,911
Otros resultados	Acuerdo extra conciliación	591
	Falta de competencia	78
	Otros	6,566
	Retiro solicitud	1,457
Otros resultados		8,692
Total de solicitudes		74,566

(Programa Nacional de Conciliación)

Para 2008

Documento Resultado	Tipo Resultado	Cantidad de Conciliaciones
Acta de conciliación	Conciliación parcial	2,880
	Conciliación total	24089
Acta de conciliación		26,969
Constancia	Asunto no conciliable	143
	Inasistencia	15,088
	No acuerdo	15,856
Constancia		31,277
Otros resultados	Acuerdo extra conciliación	826
	Falta de competencia	64
	Otros	11,087
	Retiro solicitud	743
Otros resultados		12,717
Total de solicitudes		70,958

(Programa Nacional de Conciliación)

Para 2007

Documento Resultado	Tipo Resultado	Cantidad de Conciliaciones
Acta de conciliación	Conciliación parcial	2,002
	Conciliación total	21573
<b>Acta de conciliación</b>		<b>24,455</b>
Constancia	Asunto no conciliable	386
	Inasistencia	13,763
	No acuerdo	13,958
<b>Constancia</b>		<b>28,107</b>
Otros resultados	Acuerdo extra conciliación	574
	Falta de competencia	138
	Otros	9,251
	Retiro solicitud	972
<b>Otros resultados</b>		<b>10,935</b>
<b>Total de solicitudes Año 2007</b>		<b>63,497</b>

(Programa Nacional de Conciliación)

Del análisis de la anterior información, pueden obtenerse como resultado que el número de solicitudes tuvo como constante el aumento, al igual que el número de conciliaciones totales y parciales, los cuales siempre estuvieron aproximadamente por encima de 24.455 y llegaron a un máximo de 42.573 conciliaciones.

#### Antecedentes jurídicos en Colombia

La Corte Constitucional, por medio de la Sentencia C-222 de 2013, define y señala las características de la conciliación como mecanismo de resolución de conflictos en los siguientes términos:

*“La conciliación extrajudicial como mecanismo de resolución de conflictos se ha definido como un procedimiento por el cual un número determinado de individuos, trabados entre sí por causa de una controversia jurídica, se reúnen para componerla con la intervención de un tercero neutral –el conciliador– quién, además de proponer fórmulas de acuerdo, da fe de la decisión de arreglo e imparte su aprobación. El convenio al que se llega como resultado del acuerdo es obligatorio y definitivo para las partes que concilian. Son características propias de la conciliación: es un mecanismo de acceso a la administración de justicia, sea cuando los particulares actúan como conciliadores o cuando las partes en conflicto negocian sin la intervención de un tercero y llegan a un acuerdo, a través de la autocomposición; constituye una oportunidad*

*para resolver de manera rápida un conflicto, a menores costos que la justicia formal; promueve la participación de los particulares en la solución de controversias, bien sea como conciliadores, o como gestores de la resolución de sus propios conflictos; contribuye a la consecución de la convivencia pacífica; favorece la realización del debido proceso, en la medida que reduce el riesgo de dilaciones injustificadas en la resolución del conflicto; y repercute de manera directa en la efectividad de la prestación del servicio público de administración de justicia”.*

Adicionalmente, se ha pronunciado la Corte Constitucional en la Sentencia C 1195-01, señalando los diferentes sentidos en que debe entenderse la Conciliación como figura jurídica, así:

#### “CONCILIACIÓN-Sentidos

*El término conciliación tiene dos sentidos distintos según el contexto en que es utilizado: uno procedimental y otro sustancial. En relación con su acepción procedimental, la conciliación es “un mecanismo de resolución de conflictos a través del cual, dos o más personas gestionan por sí mismas la solución de sus diferencias, con la ayuda de un tercero neutral y calificado, denominado conciliador.” Según esta acepción, la conciliación es apenas una serie de pasos preestablecidos que tiene por objeto –eventual, no necesario– la celebración de un acuerdo entre dos o más personas. No obstante, el término*

*conciliación también se refiere al acuerdo al que se llega mediante la celebración del procedimiento conciliatorio. En este segundo sentido sustancial, la conciliación se materializa en un acta que consigna el acuerdo al que llegan las partes, certificado por el conciliador”.*

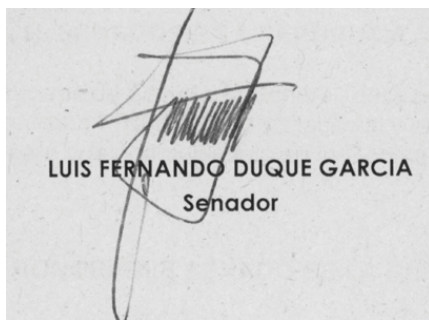
Como puede evidenciarse, la conciliación es un mecanismo eficiente y efectivo de acceso a la administración de justicia puesto que reúne una serie de parámetros que facilitan la función judicial ya que se ha señalado que esta función puede advertir una serie de obstáculos. Al respecto se ha señalado:

“En consecuencia, serían obstáculos para llegar a los mecanismos de solución, los siguientes:

- Ausencia de conciencia jurídica
- No existencia de vías institucionales para defender un derecho o una reivindicación jurídica
- No asistencia legal, o de baja calidad
- Alto costo de los mecanismos
- Lejanía de las oficinas judiciales
- Desconfianza
- Formalismo jurídico
- Idioma inaccesible o difícil
- Discriminación” (Burgos Silva, 2010)

Con el Decreto 1829 de 2013 se estableció la implementación de una jornada gratuita de Conciliación, Arbitraje y Amigable Composición por parte de Centros de entidades sin ánimo de lucro, conforme a la coordinación que para el efecto realice el Ministerio de Justicia y del Derecho; y las condiciones de tiempo, modo y lugar que defina el centro de conciliación. Lo anterior, se constituye en una aproximación al objeto del presente proyecto, el cual obedece a la implementación de una política de Estado en el mismo sentido, pero con factores de obligatorio cumplimiento al incentivar jornadas de conciliaciones específicas y de carácter gratuito con un carácter más amplio.

El presente proyecto ya había cursado trámite legislativo bajo el número 56 de 2015 Senado, 275 de 2016 Cámara llegando hasta la ponencia en cuarto debate, pero archivándose por tránsito de legislatura. El presente proyecto cuenta con los aportes y consideraciones dados por cada uno de los ponentes que participaron en el mencionado trámite.



LUIS FERNANDO DUQUE GARCIA  
Senador

## Bibliografía

Burgos Silva, G. (2010). Acceso a la Justicia Internacional. *Novum Jus* • Volumen 4 N° 2 • Julio-Diciembre 2010 • Págs. 35-53, Disponible en [[http://editorial.ucatolica.edu.co/ojsucatomica/revistas\\_ucatolica/index.php/Juridica/article/view/691/709](http://editorial.ucatolica.edu.co/ojsucatomica/revistas_ucatolica/index.php/Juridica/article/view/691/709)]

(s.f.). Recuperado el 12 de agosto de 2014, de sadopsantafe.org.ar: <http://www.sadopsantafe.org.ar/20-12.html> Programa Nacional de Conciliación. (s.f.). *Conciliación*. Recuperado el 30 de septiembre de 2014, de

<http://conciliacion.gov.co/portal/Estad%C3%ADsticas>

República de Colombia, Decreto-ley 2158 de 1948, sobre Procedimientos en los juicios del Trabajo.

República de Colombia, Decreto 1400 de 1970, “por el cual se expide el Código de Procedimiento Civil”.

República de Colombia, Decreto 2282 de 1989, por el cual se introducen algunas modificaciones al Código de Procedimiento Civil. <http://conciliacion.gov.co/portal/Estad%C3%ADsticas/Estad%C3%ADsticas>

SENADO DE LA REPÚBLICA  
SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 26 de julio de 2017

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 40 de 2017 Senado, *por medio de la cual se establece la Jornada Nacional de Conciliación Extrajudicial, y se dictan otras disposiciones*, me permito remitir a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el honorable Senador *Luis Fernando Duque García*. La materia de qué trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 26 de julio de 2017

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión Primera Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cumplase.

El Presidente del Honorable Senado de la República,

*Efraín José Cepeda Sarabia.*

El Secretario General del Honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

\* \* \*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 47 DE 2017  
SENADO**

*por medio de la cual se adiciona el artículo 397A y se modifican los artículos 399A, 400A y 415 de la Ley 599 de 2000 y los artículos 202 y 205 de la Ley 906 de 2004.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Adiciónese a la Ley 599 de 2000 el artículo 397A, el cual quedará así:

*“Artículo 397A. Circunstancia de agravación punitiva. La pena prevista en el artículo 397 se agravará de una tercera parte a la mitad cuando el funcionario se apropie de los recursos destinados a Seguridad Social Integral y a los programas relacionados con menores de catorce años (14), sin importa su cuantía”.*

Artículo 2º. Modifíquese el artículo 399A de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

*“Artículo 399A. Circunstancia de agravación punitiva. La pena prevista en el artículo 399 se agravará de una tercera parte a la mitad, cuando se dé una aplicación oficial diferente a recursos destinados a la Seguridad Social Integral y a los programas relacionados con menores de catorce años (14), sin importa su cuantía”.*

Artículo 3º. Modifíquese el artículo 400A de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

*“Artículo 400A. Circunstancia de agravación punitiva. Las penas previstas en el artículo 400 de la Ley 599 de 2000 se agravarán de una tercera parte a la mitad, cuando se dé una aplicación oficial diferente a recursos destinados a la Seguridad Social Integral y a los programas relacionados con menores de catorce años (14), sin importa su cuantía”.*

Artículo 4º. Modifíquese el artículo 415 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

*“Artículo 415. Circunstancia de agravación punitiva. Las penas establecidas en los artículos anteriores se aumentarán hasta en una tercera parte cuando las conductas se realicen en actuaciones judiciales o administrativas que se adelanten por delitos de genocidio, homicidio, tortura, desplazamiento forzado, desaparición forzada, secuestro, secuestro extorsivo, extorsión, rebelión, terrorismo, concierto para delinquir, narcotráfico, enriquecimiento ilícito, lavado de activos, o cualquiera de las conductas contempladas en el Título II de este Libro.*

*Las penas establecidas en el artículo 414 se aumentarán de una tercera parte a la mitad cuando el servidor público omite, retarde, rehusé*

*o deniegue un acto propio de sus funciones que se relacionen con Seguridad Social Integral y la protección del interés superior de los menores de (14) años”.*

Artículo 5º. Modifíquese el artículo 202 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:

*“Artículo 202. Órganos que ejercen funciones permanentes de policía judicial de manera especial dentro de su competencia. Ejercen permanentemente funciones especializadas de policía judicial dentro del proceso penal y en el ámbito de su competencia, los siguientes organismos:*

1. La Procuraduría General de la Nación.
2. La Contraloría General de la República.
3. Las autoridades de tránsito.
4. Las entidades públicas que ejerzan funciones de vigilancia y control.
5. Los directores nacional y regional del INPEC, los directores de los establecimientos de reclusión y el personal de custodia y vigilancia, conforme con lo señalado en el Código Penitenciario y Carcelario.
6. Los alcaldes.
7. Los inspectores de policía.
8. Los comisarios de familia.

*Parágrafo. Los directores de estas entidades, en coordinación con el Fiscal General de la Nación, determinarán los servidores públicos de su dependencia que integrarán las unidades correspondientes”.*

Artículo 6º. Modifíquese el artículo 205 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:

*“Artículo 205. Actividad de policía Judicial en la indagación e investigación. Los servidores públicos que, en ejercicio de sus funciones de policía judicial, reciban denuncias, querellas o informes de otra clase, de los cuales se infiera la posible comisión de un delito, realizarán de inmediato todos los actos urgentes, tales como inspección en el lugar del hecho, inspección de cadáver, entrevistas e interrogatorios. Además, identificarán, recogerán, embalarán técnicamente los elementos materiales probatorios y evidencia física y registrarán por escrito, grabación magnetofónica o fonóptica las entrevistas e interrogatorios y se someterán a cadena de custodia.*

*Cuando deba practicarse examen médico-legal a la víctima, en lo posible, la acompañará al centro médico respectivo. Si se trata de un cadáver, este será trasladado a la respectiva dependencia del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses o, en su defecto, a un centro médico oficial para que se realice la necropsia médico-legal.*

*Sobre esos actos urgentes y sus resultados la policía judicial deberá presentar, dentro*



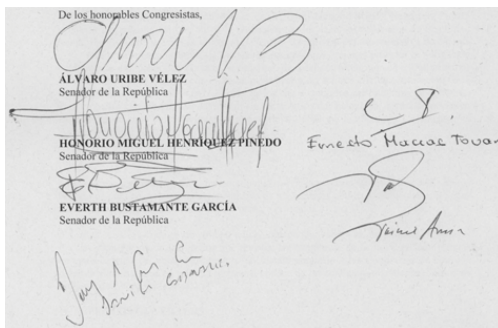
de las treinta y seis (36) horas siguientes, un informe ejecutivo al fiscal competente para que asuma la dirección, coordinación y control de la investigación.

En cualquier caso, las autoridades de policía judicial harán un reporte de iniciación de su actividad para que la Fiscalía General de la Nación asuma inmediatamente esa dirección, coordinación y control.

Parágrafo. En ejercicio de las funciones de policía judicial, se deberá atender de manera preferente y prioritaria, todas aquellas denuncias, querrelas o informes de otra clase, de los cuales se infiera la posible comisión de un delito donde la víctima sea un menor de (14) años”.

Artículo 7º. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas aquellas que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,



## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El articulado y la exposición de motivos de esta iniciativa Parlamentaria fueron tomados del Proyecto de ley número 244 de 2017 Senado, por medio de la cual se adiciona el artículo 397A y se modifican los artículos 399A, 400A y 415 de Ley 599 de 2000 y los artículos 202 y 205 de la Ley 906 de 2004 del que fuimos coautores los Senadores Álvaro Uribe Vélez, Éverth Bustamante García y Honorio Miguel Henríquez Pinedo, que fue archivado por tránsito de legislatura debido a que no tuvo primer debate en la Comisión Primera del Senado de la República.

### I. Objeto

El presente proyecto de ley, de autoría de los Senadores Álvaro Uribe Vélez, Honorio Miguel Henríquez Pinedo y Éverth Bustamante García, busca la protección de los recursos el sistema de Seguridad Social Integral, en especial en el Sistema General de Salud y para los menores de catorce (14) años; competencia asignada a los servidores públicos, quienes están en la obligación de ejercerlas con plena observancia del principio de colaboración armónica entre las distintas Ramas del Poder Público, con el fin de garantizar una rápida y eficiente aplicación de la justicia. Con lo que apunta a la reducción de los casos como los del programa de alimentación escolar o con los grandes descalabros a los recursos del Sistema de Seguridad Social en Salud, estableciendo unos

mecanismos que permitan fortalecer la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de las funciones relacionadas.

En consecuencia, el proyecto busca:

a) Establecer mecanismos de agravación punitiva por la omisión en las actuaciones de los servidores públicos y la apropiación abusiva de los recursos públicos destinados a la Seguridad Social Integral y a los menores de catorce (14) años;

b) Fortalecer a los órganos de policía judicial que coadyuvan en las actividades de indagación e investigación de los hechos que revisten características de delito y que son puestos en conocimiento del ente investigador, vinculando para ello a las Comisarías de Familia, como la autoridad que en primera instancia, conoce de las conductas que atentan contra los menores de catorce (14) años.

## II. Aspectos generales

### • Desvío y apropiación de los recursos en Seguridad Social en Salud y los menores de catorce (14) años

El desvío y apropiación de los recursos en Seguridad Social en Salud y los menores de catorce (14) años, son problemas gravísimos dentro de una sociedad ya que aun cuando, para la mente de quien se apropia, estos recursos no pertenecen a un ser determinado, en el momento en que se priva a la sociedad del goce de estos recursos se convierte en un problema social.

Por tratarse de dineros públicos no solo pertenecen a la Nación, sino que también a cada uno de los habitantes; el daño antijurídico es de tal magnitud que se agrade a toda la sociedad y por esto merece una mayor reprochabilidad.

De ahí la necesidad de perseguir esta conducta, la cual se enmarca dentro del tipo penal peculado, un delito con sujeto activo cualificado (solo lo pueden cometer los Servidores Públicos), con el Estado como sujeto pasivo titular del bien jurídico Administración Pública y consistente en la apropiación de bienes del Estado que realiza el Sujeto Activo en provecho propio o de un tercero.

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (Aprobada mediante Ley 970 de 2005) en su artículo 17 enuncia la necesidad de perseguir estas conductas, de la siguiente manera:

“Artículo 17. *Malversación o peculado, apropiación indebida u otras formas de desviación de bienes por un funcionario público. Cada Estado Parte adoptará las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito, cuando se cometan intencionalmente, la malversación o el peculado, la apropiación indebida u otras formas de desviación por un funcionario público, en beneficio propio o de terceros u otras entidades, de bienes, fondos o títulos públicos o privados o cualquier otra cosa de valor que se hayan confiado al funcionario en virtud de su cargo*”.

Al mismo tiempo, no solo la apropiación en favor de un tercero o para el servidor público de bienes del Estado configura un daño para la sociedad, conductas como dar aplicación oficial diferente de aquella para las que están destinados los bienes o empresas del Estado cuya administración, tenencia o custodia se le haya dado a un servidor público por razón del cargo o comprometer sumas superiores a las fijadas en el presupuesto o que las invierta o utilice en forma no prevista o dar lugar, por culpa propia, al extravío, la pérdida o el daño de bienes del Estado o de empresas o bienes en los que este tiene parte, son igual de reprochables y se enmarcan dentro de los mecanismos para frenar la corrupción y el desvío de dineros públicos.

Más importante cuando vemos que el Sistema General de Salud cuenta con un déficit cercano a los 5.3 billones de pesos, en donde los pasivos de los hospitales suman alrededor de 2,3 billones de pesos y grandes escándalos relacionados con malversación, desvíos, falencias en la contratación y demás conductas mediante las cuales se privatizan mañosamente recursos públicos.

También, vemos problemas en los recursos dirigidos a la niñez, ejemplo de esto es el programa de alimentación escolar en cuya ejecución se evidenciaron irregularidades en el suministro de los alimentos, en cuanto a calidad, cantidad y salubridad, aun cuando para 2014 se giraron 1.17 billones, para 2015 fueron girados 821 mil millones de pesos y 674 mil millones destinados este año por el Gobierno.

Mientras tanto, en lo que refiriere a los recursos destinados a la seguridad alimentaria de los menores, entre ellos se encuentran los sobrecostos en los refrigerios y mercados, las irregularidades en el proceso de selección del contratista, la celebración de contratos sin el cumplimiento de requisitos y la falta de supervisión en la ejecución de los contratos.

Han sido innumerables los hallazgos reportados por los organismos de control y demás autoridades competentes, relacionados con esto lo que evidencia a todas luces, es la responsabilidad de los servidores públicos que participan de una u otra forma, en el proceso de planeación, contratación y ejecución de los recursos destinados para este fin.

Es por esta razón, que se considera de suma importancia no solo adelantar las respectivas investigaciones y juicios de responsabilidad, sino que las sanciones sean ejemplarizantes para todos aquellos que pretendan defraudar la confianza legítima que le otorga el Estado, al encomendarle a un servidor público algún tipo de función y posibilitarle el acceso a los recursos públicos.

A propósito del informe final sobre el diagnóstico y propuesta de lineamientos de Política Criminal para el Estado colombiano, presentado por la Comisión Asesora de Política Criminal, en junio de 2012, se infiere que la política criminal,

debe contemplar acciones dirigidas a que el Estado diseñe e implemente estrategias de eficiencia en la aplicación de la justicia por parte de los servidores públicos responsables de su ejecución.

Una de las estrategias que conlleva a un cambio estructural en el modelo del sistema penal en Colombia, estaría dado en torno a la efectividad y celeridad de los procesos y los resultados en la aplicación de las penas ya establecidas en el Código Penal. Se necesita dotar de herramientas que permitan que las pruebas que se recauden en la etapa de investigación sirvan de fundamento para la imputación de cargos y la determinación de responsables en la comisión de los delitos, en periodos de tiempo razonables, de tal manera que se logre una percepción por parte de los ciudadanos de una rápida y eficiente aplicación de la justicia.

Entonces, como parte de las acciones que se deben tomar para frenar la corrupción y el desvío de dineros públicos, la persecución y el aumento de las penas por cometer este tipo de conductas son mecanismos eficientes para ayudar a frenar las fugas indebidas de dineros del tesoro nacional, con más peso cuando se realizan sobre temas tan delicados como la salud o los recursos de los menores de catorce (14) años.

#### • Omisión en las actuaciones de los servidores públicos:

Haciendo una revisión normativa de lo establecido en el Código de Procedimiento Penal y del Código de Infancia y Adolescencia, se evidencia la existencia de disposiciones legales que sirven de soporte para que las actuaciones de los servidores públicos en las diferentes instancias del proceso penal, se realicen de manera inmediata, cuando las conductas de las cuales se derivan los hechos delictivos recaen sobre los menores de edad.

Lo que se viene presentando es un desconocimiento y una falla de diligencia por parte de quienes tienen en sus manos la aplicación de los procesos que deben ser adelantados cuando los hechos afectan el interés superior de los menores.

Cabe recordar que por mandato constitucional los servidores públicos son responsables por infringir la Constitución y las leyes; y por omisión o extralimitaron de sus funciones (artículo 6º Constitución Política).

Por tal motivo, se considera conveniente proponer una agravación punitiva para aquellas conductas que se tipifiquen dentro del tipo penal del “*Prevaricato por omisión*”, para que sean sancionados con más severidad los servidores públicos, que a pesar de tener una función atribuida en ejercicio de su cargo, omitan, retarden, se rehúsen o denieguen actuaciones que conlleven a la determinación de los responsables de los delitos cometidos contra menores.

• **Función de Policía Judicial:**

La Corte Constitucional en Sentencia C-429 de 27 de mayo de 2003 ha definido la noción de Policía Judicial como “*el conjunto de autoridades que colaboran con los funcionarios judiciales en la investigación de los delitos y en la captura de los delincuentes. La concepción moderna de la Policía judicial es la de un cuerpo que requiere la aplicación de principios de unidad orgánica y, sobre todo, de especialización científica y que actúa bajo la dirección funcional de los fiscales o los jueces*”.

Resulta de gran importancia la función de Policía Judicial, pues desde su ejercicio de investigación, se pueden minimizar las consecuencias de los hechos delictuosos cometidos, individualizar a los culpables y reunir las pruebas necesarias para la actuación del ente investigador.

De tal modo, estas instituciones resultan ser una herramienta vital para lograr el descubrimiento de la verdad acerca de la presunta comisión de un delito, y en consecuencia facilitar así la aplicación de la ley penal en el caso en concreto, lo que podría llamarse “*una actuación de medio a fin*”.

• **Comisarías de Familia:**

El Código de Infancia y Adolescencia, contempla que las comisarías de familia son entidades encargadas de prevenir, garantizar, restablecer y reparar los derechos de los miembros de la Familia conculcados por situaciones de violencia intrafamiliar y las demás establecidas en la ley.

Dentro de las funciones a estas asignadas está entre otras, el recibir denuncias y adoptar las medidas de emergencia y de protección necesarias en casos de delitos contra los niños, las niñas y los adolescentes.

Funcionalmente, y de acuerdo con los lineamientos dados en este Código, son las comisarías de familia las llamadas a atender de manera directa en las entidades territoriales, los casos de quejas y denuncias relacionadas con delitos a menores.

Sin embargo, y a pesar de esta disposición, se considera pertinente que las Comisarías de Familia sean incluidas como órganos que ejerzan funciones permanentes de policía judicial con el fin de que realicen de manera inmediata todos los actos urgentes tales como ‘inspección en el lugar del hecho, inspección de cadáver, entrevistas e interrogatorios, configurándose como elementos esenciales para que el ente investigador adelante sus actuaciones de manera ágil y eficiente, en la determinación de los responsables de los hechos delictivos.

**III. Marco o fundamento jurídico**

- Constitución Política de Colombia.
- Ley 599 de 2000, por el cual se expide el Código Penal.

- Ley 906 de 2004, por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal.

- Ley 970 de 2005, por medio de la cual se aprueba la “Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción”, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

- Ley 1098 de 2006, por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia.

- Ley 1474 de 2011, por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.

- Ley 890 de 2004, por la cual se modifica y adiciona el Código Penal.

**IV. Proposición.**

En concordancia con los anteriores argumentos, pongo a consideración de los Honorables Miembros del Congreso de la República el presente proyecto, teniendo en cuenta que el mismo preserva los principios constitucionales del derecho a la salud, la dignidad humana y la vida.

De los honorables Congresistas,

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 26 de julio de 2017

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 47 de 2017 Senado, *por medio de la cual se adiciona el artículo 397A y se modifican los artículos 399A, 400A y 415 de la Ley 599 de 2000 y los artículos 202 y 205 de la Ley 906 de 2004*, me permito remitir a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los honorables Senadores Álvaro Uribe Vélez, Honorio Miguel Henríquez Pinedo, Ernesto Macías Tovar, Everth Bustamante García, Jaime Amín Hernández, Daniel Cabrales. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,  
*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
 SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 26 de julio de 2017

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión Primera Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Efraín José Cepeda Sarabia.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

\* \* \*

## PROYECTO DE LEY NÚMERO 50 DE 2017 SENADO

*por medio de la cual se modifica el artículo 116, el numeral 2 del artículo 140, se deroga el artículo 117 del Código Civil y se dictan otras disposiciones*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. *Objeto.* La presente ley tiene como objeto modificar el artículo 116, el numeral 2 del artículo 140 y derogar el artículo 117 del Código Civil, que regulan la capacidad y consentimiento para el matrimonio, eliminado del Código Civil la posibilidad de contraer matrimonio con persona menor de 18 años y se crea la política pública encaminada a sensibilizar y divulgar los efectos, causas y consecuencias de contraer matrimonio o uniones maritales de hecho con menores de 18 años.

Artículo 2º. *Promoción, divulgación y sensibilización.* El Gobierno nacional, bajo la coordinación del Ministerio de Educación, se encargará de diseñar y ejecutar una política pública con el apoyo de los entes territoriales, encaminada a sensibilizar y divulgar los efectos, causas y consecuencias de contraer matrimonio o uniones maritales de hecho con menores de 18 años.

Parágrafo. El Ministerio de Educación elaborará un informe anual de rendición de cuentas sobre la ejecución de la política pública, el cual será remitido al Congreso de la República dentro de los primeros diez días del segundo periodo de cada legislatura.

Artículo 3º. El artículo 116 del Código Civil quedará así:

**Artículo 116. Capacidad para contraer matrimonio.** Tendrán capacidad para contraer matrimonio solo las personas mayores de 18 años.

Artículo 4º. Deróguese el artículo 117 del Código Civil.

Artículo 5º. Modifíquese el numeral 2 del artículo 140 del Código Civil sobre las causales de nulidad del matrimonio, el cual quedará así:

*“2. Cuando se ha contraído por persona menor de 18 años”.*

Artículo 6º. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,

Artículo 6º. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,

HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO  
 Senador de la República - Autor principal

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### I. Objeto

El presente proyecto de ley es de autoría del Senador de la República Honorio Miguel Henríquez Pinedo, de la bancada del Centro Democrático, y de acuerdo con su artículo 1º tiene por objeto modificar el artículo 116, el numeral 2º del artículo 140 y derogar el artículo 117 del Código Civil, que regulan la capacidad y consentimiento para el matrimonio, eliminando del Código Civil la posibilidad de contraer matrimonio con persona menor de 18 años. Y crear la política pública encaminada a sensibilizar y divulgar los efectos, causas y consecuencias de contraer matrimonio o uniones maritales de hecho con menores de 18 años.

### II. Antecedentes

Esta iniciativa parlamentaria ya fue radicada en el Senado de la República el 20 de julio de 2015. Recibió el número 06 de 2015 y se publicó en la *Gaceta del Congreso* número 525 de 2015.

Se envió a la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, y se designó como ponente para primer debate al Senador Jaime Alejandro Amín Hernández, quien rindió informe ante esta célula legislativa como consta en la *Gaceta del Congreso* número 758 de 2015.

La Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República creó una comisión accidental para que estudiara y consensuara este proyecto de ley, la cual estaba conformada por los Senadores Viviane Aleyda Morales Hoyos, Claudia Nayibe López Hernández, Roosevelt Rodríguez Rengifo, Germán Varón Cotrino y Jaime Alejandro Amín Hernández, quienes en su informe formulan las siguientes recomendaciones que modifican el texto que se radicó en la Secretaría General del Senado de la República, y que se acoge en esta oportunidad.

### **TEXTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN ACCIDENTAL**

#### **TÍTULO**

*Proyecto de ley número 06 de 2015 Senado, por medio de la cual se modifica el artículo 116, el numeral 2 del artículo 140, se deroga el artículo 117 del Código Civil y se dictan otras disposiciones.*

*El título del proyecto fue modificado, toda vez que en el marco de las recomendaciones de la Comisión Accidental se consideró que debía derogarse el artículo 117 del Código Civil y adicionarle la expresión “y se dictan otras disposiciones”, debido a que se adiciona un artículo nuevo que pretende diseñar y ejecutar una política pública.*

### **TEXTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN ACCIDENTAL**

#### **Artículo 2º. Objeto.**

*La presente ley tiene como objeto modificar el artículo 116, el numeral 2 del artículo 140 y derogar el artículo 117 del Código Civil, que regulan la capacidad y consentimiento para el matrimonio, eliminado del Código Civil la posibilidad de contraer matrimonio con persona menor de 18 años y se crea la política pública encaminada a sensibilizar y divulgar los efectos, causas y consecuencias de contraer matrimonio o uniones maritales de hecho con menores de 18 años.*

*Se elimina la expresión “en” y se cambia por la expresión “con”, debido a que la primera, deja abierta la posibilidad de interpretar que la restricción es para los matrimonios contraídos entre dos menores de edad y no con menores de 18 años, es decir, donde uno de los contrayentes o los dos, sean menores de edad.*

*Se deroga el artículo 117, toda vez que al modificar el artículo 116 y el numeral 2 del artículo 140 del Código Civil, resulta inocuo modificar el artículo 117 del Código Civil.*

*Se incorpora dentro del objeto del proyecto de ley el diseño y ejecución de una política pública como base fundamental para que exista un verdadero cambio cultural en torno a la nocividad*

*que implica contraer matrimonio con menores de 18 años.*

**Artículo 3º.** *El artículo 116 del Código Civil quedará así:*

*Artículo 116. Capacidad para contraer matrimonio. Tendrán capacidad para contraer matrimonio solo las personas mayores de 18 años.*

*La Comisión Accidental consideró que no debía alterarse el artículo que pretende modificar el artículo 116 del Código Civil.*

### **TEXTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN ACCIDENTAL**

**Artículo 4º.** *Deróguese el artículo 117 del Código Civil.*

*La Comisión Accidental consideró que debe derogarse el artículo 117 del Código Civil, debido a que al modificar el artículo 116 y el numeral 2 del artículo 140 del Código Civil, resulta inocuo modificar el artículo 117 del Código Civil.*

### **TEXTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN ACCIDENTAL**

**Artículo 5º.** *El numeral 2 del artículo 140 del Código Civil quedará así:*

*Artículo 140. Causales de nulidad. El matrimonio es nulo y sin efecto en los casos siguientes:*

*2. Cuando se ha contraído por persona menor de 18 años.*

*Se cambia de plural a singular las palabras “persona” y “menor”, debido a que dejarlo en plural da lugar a interpretar que el matrimonio es nulo y sin efecto cuando se contrae entre dos menores de edad y no con algún menor de edad.*

**Artículo 6º.** *La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.*

### **TEXTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN ACCIDENTAL**

**Artículo nuevo.** *Promoción, divulgación y sensibilización.*

*El Gobierno nacional, bajo la coordinación del Ministerio de Educación, se encargará de diseñar y ejecutar una política pública con el apoyo de los entes territoriales, encaminada a sensibilizar y divulgar los efectos, causas y consecuencias de contraer matrimonio o uniones maritales de hecho con menores de 18 años.*

*Parágrafo.*

*El Ministerio de Educación elaborará un informe anual de rendición de cuentas sobre la ejecución de la política pública, el cual será remitido al Congreso de la República dentro de los primeros diez días del segundo periodo de cada legislatura.*

*La Comisión Accidental consideró que para lograr un mayor impacto en la sociedad, debía*

*diseñarse una estrategia de política pública que permita dar a conocer los efectos, causas y consecuencias de contraer matrimonio o uniones maritales de hecho con menores de 18 años.*

*La finalidad del parágrafo es que el Congreso de la República haga seguimiento anual al estado de ejecución de la política pública, por medio del ente coordinador, que para el caso concreto será el Ministerio de Educación”.*

No obstante lo anterior, el Proyecto de ley número 06 de 2015 Senado no tuvo primer debate y fue archivado por tránsito de legislatura.

### III. Fundamentos jurídicos

La Constitución Política reconoce los derechos fundamentales de los niños en su artículo 44. Adicionalmente, advierte que los niños *“Gozarán también de los demás derechos con- sagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia”.*

El Constituyente de 1991 decidió hacer expresa, para el caso de los menores, la regla general según la cual *“la enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Constitución y en los convenios internacionales vigentes, no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ellos”.*

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

### IV. Justificación

De conformidad con nuestro ordenamiento jurídico, es capaz para obligarse la persona mayor de 18 años y son capaces relativos los mayores de 14 años. Bajo esos supuestos, los menores adultos entre 14 y 18 años solo serían capaces para contraer ciertas obligaciones, y serían nulos sus demás actos.

Los menores de edad no pueden ser vinculados libremente a la vida laboral, ni son aptos para participar en las decisiones políticas (votar). Por lo

anterior, pierde todo fundamento que se autorice a menores de edad para contraer matrimonio, cuando no pueden vincularse a la vida laboral, ejercer sus derechos como ciudadanos ni obligarse.

De acuerdo con la Unicef, el matrimonio infantil se define como un matrimonio formal o unión informal antes de los 18 años, y es una realidad para los niños que afecta de manera desproporcionada a las niñas, porque los padres optan por casar a sus hijas a edades tempranas por varios motivos. Por ejemplo, las familias pobres consideran que las niñas son una carga económica y casarlas resulta una medida de supervivencia, otros piensan que el matrimonio a una edad temprana protege a la niña ante al peligro de sufrir agresiones sexuales, o le procura la protección de un tutor varón.

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

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

Abandono de la educación: una vez casadas, las niñas tienden a dejar la escuela.

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

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

Las pruebas indican que las niñas que se casan temprano abandonan a menudo la educación oficial y quedan embarazadas. Las muertes maternas relacionadas con el embarazo y el parto son un componente importante de la mortalidad de las niñas de 15 a 19 años en todo el mundo, lo que representa 70.000 muertes cada año (Unicef, Estado Mundial de la Infancia, 2009).

Si una madre tiene menos de 18 años, el riesgo de que su bebé muera en el primer año de vida es de un 60% más que el de un bebé nacido de una madre mayor de 19 años (Unicef, Estado Mundial de la Infancia, 2009). Incluso, si el niño sobrevive, tiene más probabilidades de sufrir bajo peso al nacer, padecer de desnutrición, y tener un desarrollo físico y cognitivo tardío (Unicef, Estado Mundial de la Infancia de 2009).

Las esposas menores de edad corren el riesgo de sufrir actos de violencia, de abuso y de explotación (Unicef, Estado Mundial de la Infancia, 2009).

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

Cuando se produce el matrimonio infantil, funciona como una norma social. Casarse con niñas menores de 18 años de edad tiene sus raíces en la discriminación de género, y alienta el embarazo prematuro y sin espaciamiento; también fomenta la preferencia por la educación del varón.

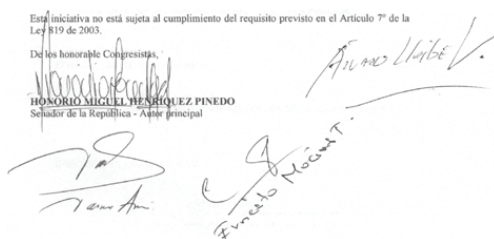
El derecho a elegir y aceptar libremente el matrimonio está reconocido en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, la cual admite que el consentimiento no puede ser “libre y completo” cuando una de las partes involucradas no es lo suficientemente madura como para tomar una decisión con conocimiento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

#### V. Impacto fiscal

Esta iniciativa no está sujeta al cumplimiento del requisito previsto en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003.

De los honorable Congresistas,

Esta iniciativa no está sujeta al cumplimiento del requisito previsto en el Artículo 7º de la Ley 819 de 2003.  
De los honorable Congresistas,  
HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO  
Senador de la República - Asesor principal



SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 26 de julio de 2017.

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 50 de 2017 Senado, *por medio de la cual se modifica el artículo 116, numeral 2 del artículo 140, se deroga el artículo 117 del Código Civil y se dictan otras disposiciones*, me permito remitir a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los honorables Senadores *Honorio*

*Miguel Henríquez Pinedo, Ernesto Macías Tovar, Jaime Amín Hernández, Álvaro Uribe Vélez.* La materia de qué trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 26 de julio de 2017.

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión Primera Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Efraín José Cepeda Sarabia.*

El Secretario General del Honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

\* \* \*

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 52 DE 2017 SENADO

*por medio de la cual se establecen medidas para combatir la corrupción con los recursos públicos destinados a la financiación del Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto establecer un agravante para la responsabilidad penal de los tipos penales que reprochan las conductas contrarias al servicio público, en particular sobre aquellas que versan por la administración y ejecución ilícita de los recursos del erario destinados para la financiación del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Artículo 2º. Adiciónese un inciso al artículo 83 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así;

“*Cuando se trate de delitos que versen sobre recursos públicos destinados para la financiación del Sistema General de Seguridad Social en Salud, el término de prescripción se aumentará en dos terceras partes contados a partir del momento en el que se tenga noticia del hecho punible*”.

Artículo 3º. Modifíquese el artículo 399-A de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así;

“*Cuando se de una aplicación oficial diferente a recursos destinados al Sistema General de Seguridad Social, la pena prevista en el artículo*

399 se aumentará en dos terceras partes e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas por el mismo término posterior al cumplimiento de la pena y multa equivalente a la tercera parte del valor de lo aplicado”.

Artículo 4º. Adiciónese el artículo 434B y el Capítulo XIII al Título XV, del Libro II de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

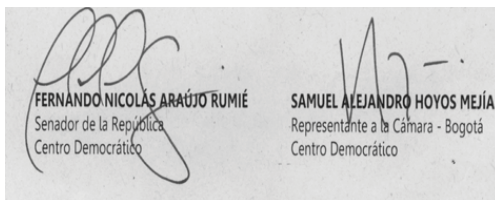
**“TÍTULO XV  
CAPÍTULO XIII**

**Artículo 434B. Circunstancia común de agravación punitiva.** Para los tipos penales contenidos en el presente título, si las conductas recaen sobre recursos destinados a la financiación del Sistema General de Seguridad Social en Salud, la pena se aumentará en dos terceras partes e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas por el mismo término cumplidos a partir del cumplimiento de la pena y multa equivalente al doble del valor de los recursos sobre los cuales recaiga tal conducta.

**Parágrafo.** La agravación punitiva que trata el presente artículo será la misma para aquellas personas particulares con funciones públicas, permanentes o transitorias, o quienes sin ostentar la calidad de servidores públicos sus conductas punibles estén relacionadas sobre los recursos del erario destinados para la financiación del Sistema General de Seguridad Social en Salud, en cualquier forma o lugar”.

Artículo 5º. Vigencia. La presente ley rige a partir de su publicación.

De los honorables Congresistas,



**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

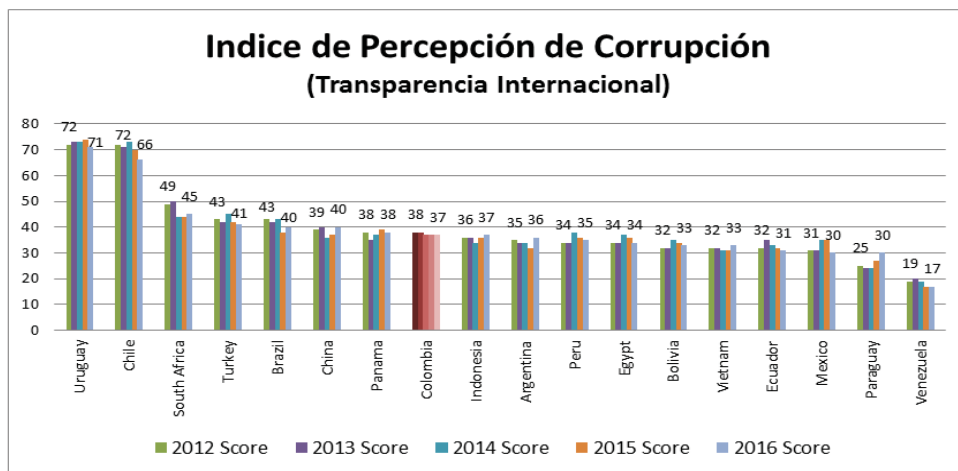
**1. Objeto del proyecto**

La iniciativa tiene por objeto establecer una diferencia en el tratamiento de recursos públicos objeto de conductas reprochables contra la administración pública, de manera que se aumente la pena para los casos en que los delitos versen sobre los recursos que financian el acceso al derecho a la salud. Con ello, se genera una observancia especial por parte de los servidores públicos y particulares con funciones públicas en la administración del erario que financia el Sistema General de Seguridad Social en Salud, con el propósito de que el tratamiento penal agravado de estas conductas evite los actos de corrupción en el sistema de salud.

**2. Estado actual de la corrupción en salud para Colombia**

En materia de la percepción de corrupción, Transparencia Internacional calificó a Colombia en 2016 con una nota de 37, (la escala es de 0, que sería el más corrupto a 100 que es el más limpio). Esa calificación ha sido la misma en los últimos 3 años. Y de hecho representó una disminución frente a 2012 y 2013, años en los que la calificación que se había otorgado era de 38. Entre los países latinoamericanos, Uruguay y Chile con los países mejor calificados, muy por encima del promedio (43).

Frente a Colombia, países como Cuba, Brasil, Panamá y Costa Rica, además de Uruguay y Chile, están mejor calificados, sin embargo, solo Uruguay, Chile, Costa Rica y Cuba sobrepasan el promedio mundial. Frente a países de los CIVETS, Sudáfrica y Turquía cuentan con una mejor posición que Colombia. Indonesia presenta la misma calificación que Colombia con una pequeña diferencia, a diferencia de Colombia, este país presenta una mejoría frente a 2012, cuando obtuvo una calificación de 36.



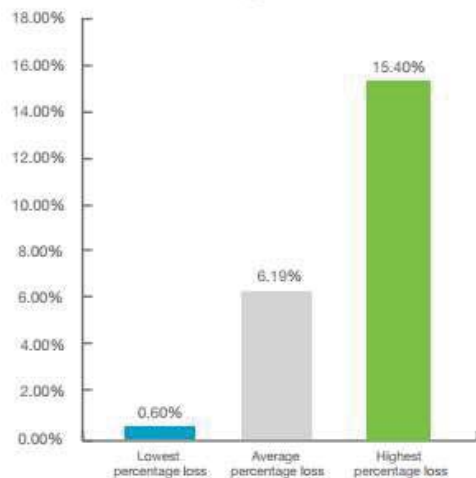
Fuente: Transparencia Internacional. Elaboración propia.



La estimación del costo de la corrupción es un asunto extremadamente difícil, puesto que se trata transacciones ilegales y secretas. El Banco Mundial en 2013, según discurso de su presidente, estableció un costo estimado de USD\$20 millones a USD\$40 millones en países en desarrollo<sup>11</sup>.

Un documento citado por la OMS<sup>22</sup> en su Informe sobre salud en el mundo de 2010 (actualizado a 2013) calcula que en promedio entre 1997 y 2013 se perdieron 6.19% del gasto total en salud. Dicha pérdida calculada incluye errores, pero también y más importante incluye fraudes a los sistemas de salud, como por ejemplo: la entrega fraudulenta de incapacidades médicas, fraude en la provisión de servicios y suministros, pérdidas o fraudes al momento de pagarle a los médicos, o por el reporte de exámenes médicos no usados o requeridos, entre muchos otros. El gasto global total en salud para 2011 fue de USD\$6.97 trillones, lo que significa que ese año se perdieron en promedio USD\$487 billones, una cifra que es aproximadamente 1694 veces el PIB de Colombia de 2016.

The range of percentage losses across all the exercises reviewed between 1997 and 2013 was found to be between 0.6% and 15.4% with average losses of 6.19%.



**Fuente:** The financial cost of healthcare fraud. European Healthcare Fraud and Corruption Network, 2010.

La corrupción reduce la eficiencia e institucionalidad del Estado y afecta importantes variables macroeconómicas como la inversión interna y externa, el PIB per cápita, la inflación, y en general el crecimiento y desarrollo económico.

<sup>1</sup> Dato suministrado por el Banco Mundial. Ver: <http://www.worldbank.org/en/news/speech/2013/01/30/world-bank-group-president-jim-yong-kim-speechanti-corruption-center-for-strategic-and-international-studies> (Consultado el 19 de julio de 2017).

<sup>2</sup> *The financial cost of healthcare fraud*. European Healthcare Fraud and Corruption Network, 2010 ([http://www.chfcn.org/media/documents/The-Financial-Cost-of-Healthcare-Fraud---Final-\(2\).pdf](http://www.chfcn.org/media/documents/The-Financial-Cost-of-Healthcare-Fraud---Final-(2).pdf)).

Martha Badel<sup>33</sup> hizo en 1999 el ejercicio de cuantificar los costos directos de la corrupción entre 1991 y 1996 y estimó que estos ascendían a más de 4.4 billones de pesos de 1996, es decir, un promedio anual 742 mil millones de pesos de 1996, equivalente a un 0.91% del PIB. Aunque cronológicamente las cifras no son comprobables, cabe decir que esta cifra es mucho menor a la estimada por el Banco Mundial. Sin embargo, suponiendo que la cifra de 1996 es la inicial y la del Banco Mundial de 2013 (año de publicación del dato) es la final (valor máximo de USD\$40 billones) se estaría hablando de una crecimiento anual promedio (CAGR) mayor al 87%.

Ahora bien, Colombia posee una medición de transparencia a nivel interno. Transparencia por Colombia califica desde las entidades públicas pasando por gobernaciones hasta alcaldías. Para 2015/2016 el promedio de la calificación para las entidades del Estado es 69.3. Existen, treinta y un (31) entidades en riesgo medio, y catorce (14) entidades en riesgo alto por debajo de ese promedio. De las cuatro (4) entidades públicas del sector salud estudiadas por este organismo, tres (3) se encuentran por encima del promedio y con riesgo moderado de corrupción y tan solo una (Instituto Nacional de Salud) por debajo de ese promedio y con riesgo medio de corrupción.

Para el sector salud en general, la calificación otorgada es de 74.8, una mejoría de 4.8 puntos frente a su medición anterior y la tercera mejor calificación frente a los demás sectores. Sin embargo, el Barómetro de Corrupción Global (Transparencia Internacional) de 2013 (último para las Américas) menciona que en Colombia el 63% de personas piensan que los servicios médicos y de salud son corruptos o extremadamente corruptos, lo que indica que la percepción de corrupción no está tanto en las entidades públicas como en la prestación del servicio.

Ortiz (2012) realizó un ejercicio para conocer los efectos de la corrupción sobre la calidad de la salud. Encontró que por un aumento en la desviación estándar de corrupción en el país, medida por el Índice de Transparencia Municipal de Transparencia por Colombia, la tasa de mortalidad infantil se incrementa en 0,8 desviaciones estándar. Este resultado permanece inalterable cuando se deja incluso de controlar por factores institucionales y de gestión en las finanzas públicas. Los datos también indicaban que el 5% de municipios más corruptos en el país tenían una cobertura en vacunación 1,1 veces menor que el 5% de municipios menos corruptos. Así mismo, por cada punto que se incremente la corrupción en el país, medida por el ITM, 5.500 niños menores o iguales a 1 año, aproximadamente, quedarían por

<sup>3</sup> BADEL, Martha E. (1999): *Costos de la Corrupción en Colombia*. En: Documentos de Macroeconomía. Documento No. 111 (mayo). DNP Unida de Análisis Macroeconómico, Bogotá.

fuera del servicio de vacunación prioritaria cada año<sup>44</sup>.

Luego, la corrupción es significativa y hay que erradicarla. Boehm, Isaza y Díaz, en un análisis experimental de la corrupción, encontraron que las creencias de los individuos sobre un posible castigo tienen una influencia sustancial en el comportamiento corrupto, es decir, que un aumento del nivel de incertidumbre podría reducir la corrupción. Entre los experimentos analizados encontraron que en algunos casos las sanciones exógenas afectan negativamente los sobornos, aun cuando la probabilidad de detección es baja, por lo que concluyen que la sanción actúa como un disuasivo efectivo. Sin embargo, en otros casos las sanciones, lejos de persuadir de los actos corruptos, los incentivan, de forma que en un ambiente corrupto, si las políticas anticorrupción son muy agresivas, por ejemplo, con aumentos de penas fuertes, los corruptos suelen simplemente pedir sobornos más altos. Lo que indicaría que el corrupto hace un cálculo de riesgos y ganancias<sup>5</sup>. Adicionalmente, esto podría sugerir que al aumentar los riesgos, no solo frente a la pena sino más bien hacia el lado de las sanciones, el nuevo cálculo de riesgos y ganancias podría desestimular la actitud corrupta.

El sector salud en Colombia está en déficit presupuestal, se estima que para 2017 este es de \$4.5 billones de pesos, después del proyecto de adición presupuestal, sin embargo, la deuda de hospitales y clínicas supera los \$7 billones de pesos y para este rubro no se incluyó presupuesto en la adición. Luego la situación actual no da para mantener a los corruptos, más aún cuando finalmente los afectados son los colombianos que reciben una atención no solo de menor calidad sino también dificultad.

### 3. Impacto jurídico de la iniciativa

Actualmente, en el ordenamiento jurídico de Colombia, en especial en el Código Penal, los actos de corrupción sobre recursos públicos se han venido tratando bajo el entendido de su importancia para el interés general. Esto permite generalizar cualquier conducta punible sobre el erario cuyo bien jurídico afectado es la Administración Pública.

En este sentido, si la actividad delictiva se concentra en recursos públicos que buscan financiar la construcción de una obra pública, prestar un servicio público o financiar la alimentación escolar, el tratamiento punitivo es similar para un caso u otro. Lo anterior, se comporta en razón a que los recursos públicos hacen parte del Estado y son administrados por las autoridades pertinentes como servidores públicos o por particulares con funciones públicas.

Así lo ha planteado la Corte Constitucional en Sentencia C-127 de 2003, al referirse sobre el manejo de los recursos públicos, como sigue:

*“(…) nuestro ordenamiento dispone una serie de procedimientos de planeación, contratación y ejecución, pues el manejo de estos recursos involucra el interés general, por cuanto, además de ser un aporte de todos los contribuyentes, su destinación implica el cumplimiento de los fines del Estado”.*

Por su parte, el artículo 399-A del Código Penal, Ley 599 de 2000, establece una diferencia sustancial sobre el delito de peculado por aplicación oficial diferente a los recursos de la seguridad social, la cual consiste en considerar como un agravante en los casos que dicho peculado se dé sobre recursos de la seguridad social integral.

Esto último, permite identificar una especialidad que el ordenamiento penal le asigna a los recursos públicos que son empleados para el financiamiento de la seguridad social. Así, para la aplicación de las conductas reprochables contra la administración pública es necesario presentar ante el juez penal la prueba para determinar si los recursos propios del peculado fueron o no parte del sistema de seguridad social, con el fin de determinar dicho agravante punitivo.

Sin embargo, dicho tratamiento es insuficiente, habida cuenta que únicamente aplica para el delito de peculado por aplicación oficial diferente. Esto quiere decir que la responsabilidad penal será contra servidor público cuya función sea la de administrar un bien del Estado con destinación a la seguridad social integral y que este los haya dado, comprometido, invertido o utilizado en aplicación oficial diferente a la seguridad social integral (laboral, pensional o salud). Así, dicho tratamiento distinto se desconoce frente al peculado, omisiones del agente retenedor o recaudador, la concusión, el cohecho, propio o impropio, tráfico de influencias, enriquecimiento ilícito, prevaricato y los demás que versan sobre recursos para la seguridad social integral.

De tal suerte que al tratarse de delitos contra la administración pública cuya conducta versa sobre recursos que financian el acceso al derecho fundamental de la salud, se les está tratando de manera semejante a cualquier clase de recursos para la imposición de la pena, con lo cual, se

<sup>4</sup> ORTIZ, Édinson (2012): *Efectos de la Corrupción sobre la Calidad de la Salud y Educación en Colombia 2004-2010*. En: Tendencias Volumen XIII No. 1. Páginas 9-35. Revista de la Facultad de Ciencia Económicas y Administrativas. Universidad de Nariño.

<sup>5</sup> Boehm, Frédéric, Isaza E., Carolina, Villalba Díaz, Martha Liliana, Análisis experimental de la corrupción y de las medidas anticorrupción. ¿Dónde estamos, hacia dónde vamos? Revista *Opera* [en línea] 2015, (julio-diciembre): [Fecha de consulta: 20 de julio de 2017] Disponible en: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67544224006>> ISSN 1657-8651.

desvirtúa la especialidad ya lograda para el peculado por aplicación.

En conclusión, en la aplicación penal por actos de corrupción sobre recursos públicos que financian el acceso al derecho de la salud se carece coherencia con los criterios de proporcionalidad y razonabilidad del uso de las penas, toda vez que para el delito de peculado por aplicación oficial diferente sí existe una diferencia en el tratamiento del tipo de recursos objeto para la conducta, mientras que para el grueso de los delitos contra la administración pública no hay tal diferencia en el tratamiento.

#### 4. Impacto fiscal

El presente proyecto de ley, al no ordenar gasto, no comprende un impacto fiscal y, en consecuencia, no requiere cumplir con lo establecido en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, ni se encuentra condicionado al aval del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

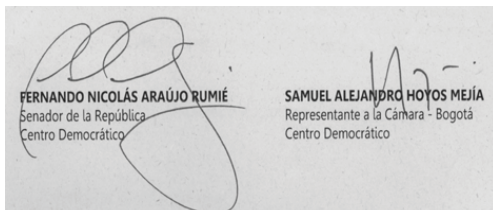
#### 5. Del contenido normativo de la iniciativa

De lo anterior, es necesario establecer un agravante general para todos los delitos que se encuentran tipificados contra la administración pública cuando dicha conducta verse sobre los recursos que financian el Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Para ello, la iniciativa busca ampliar el término de prescripción de la acción penal sobre dichos delitos, cuando se demuestre la aplicación del nuevo agravante punitivo. Este último, consistente en aumentar las penas, tanto las mínimas como las máximas, a sus dos terceras partes e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas por el mismo término cumplidos a partir del cumplimiento de la y multa equivalente al doble del valor de los recursos sobre los cuales recaiga tal conducta. Agravante que será aplicado para servidores públicos y particulares con funciones públicas.

En los términos anteriores, en nuestra condición de miembros del Congreso de la República y en uso del derecho consagrado en el artículo 152 de la Constitución Política de Colombia, reconociendo la existencia de la necesidad de la garantía del Derecho Fundamental de la Salud y el deber del Estado de proteger la vida en condiciones dignas, nos permitimos poner a consideración del honorable Congreso, este proyecto de ley.

De los honorables Congresistas,



#### SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General (arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 27 del mes de julio del año 2017, se radicó en este despacho el Proyecto de ley número 52, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por honorable Senador *Fernando Nicolás Araújo*; honorable Representante *Samuel Alejandro Hoyos*.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

#### SENADO DE LA REPÚBLICA

##### SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 27 de julio de 2017.

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 52 de 2017 Senado, *por medio de la cual se establecen medidas para combatir la corrupción con los recursos públicos destinados a la financiación del Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones*, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante Secretaría General del Senado de la República por honorable Senador *Fernando Nicolás Araújo* y el honorable Representante *Samuel Alejandro Hoyos*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

#### PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 27 de julio de 2017.

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión Primera Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Efraín José Cepeda Sarabia.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

**CONTENIDO**

Gaceta número 630 - martes 1º de agosto de 2017

**SENADO DE LA REPÚBLICA**

**PROYECTOS DE LEY**

Proyecto de ley número 40 de 2017 Senado, por medio de la cual se establece la Jornada Nacional de Conciliación Extrajudicial, y se dictan otras disposiciones. ... 1

Proyecto de ley número 47 de 2017 Senado, por medio de la cual se adiciona el artículo 397A y se modifican los artículos 399A, 400A y 415 de la Ley 599 de 2000 y los artículos 202 y 205 de la Ley 906 de 2004.....

**Págs.**

Proyecto de ley número 50 de 2017 Senado, por medio de la cual se modifica el artículo 116, el numeral 2 del artículo 140, se deroga el artículo 117 del Código Civil y se dictan otras disposiciones .....

Proyecto de ley número 52 de 2017 Senado, por medio de la cual se establecen medidas para combatir la corrupción con los recursos públicos destinados a la financiación del Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones..... 15