



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVI - N° 734

Bogotá, D. C., jueves, 24 de agosto de 2017

EDICIÓN DE 20 PÁGINAS

DIRECTORES:	GREGORIO ELJACH PACHECO	JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
	SECRETARIO GENERAL DEL SENADO www.secretariatsenado.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 94 DE 2017 SENADO

*por la cual se modifica el artículo 14 de la Ley 115 de 1994.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el literal a) del artículo 14 de la Ley 115 de 1994, quedará así:

a) “El estudio, la comprensión y la práctica de la Constitución y la instrucción cívica, será materializada en la creación de una asignatura de Urbanidad y Cívica, la cual deberá ser impartida en la educación preescolar, básica y media, de conformidad con el artículo 41 de la Constitución Política”.

Artículo 2°. El Gobierno nacional reglamentará lo pertinente para el cabal cumplimiento de la presente ley en un término no mayor a 90 días.

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

De los honorables Congresistas,

ROSMERY MARTINEZ ROSALES

*Rosmary Martínez Rosales*

*Doris Vega - Opción Ciudadana*

Honorable Senadora Rosmery Martínez Rosales

*Mauricio Aguilar*

*Opción Ciudadana*

*Jorge E. Páez R*

*Senador A. Verde*

#### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Motiva la iniciativa del presente proyecto de ley la vistosa necesidad de inculcar en los niños unas normas mínimas de comportamiento en comunidad, para lo que es necesario el estudio de la cátedra de urbanidad y cívica.

La Carta Política de 1991 en su artículo 41 constituyó la obligación de impartir en las instituciones de educación, el estudio de la Constitución y la Instrucción Cívica, encontrándose ello dentro de nuestros derechos fundamentales; por tal circunstancia y existiendo la legislación pertinente al estudio de la Constitución Política Ley 107 de 1994 *por la cual se reglamenta el artículo 41 de la Constitución Nacional y se dictan otras disposiciones*, considero que el legislador se quedó corto en el tratamiento de la instrucción cívica, lo que hace necesario que se genere una ley que clarifique la necesidad de que esta cátedra sea dictada en todos los cursos desde el preescolar, la educación básica primaria y secundaria, así como en la educación media y que obligue a que la misma sea adoptada no como algo transitorio, sino como parte integrante del currículo académico.

Las normas de urbanidad y cívica, son orientaciones sencillas acerca del comportamiento humano que tienen como fin mejorar la convivencia social.

Individualmente, su utilidad en búsqueda de la Paz Nacional no tiene límites, por lo cual todo ciudadano colombiano debe tener la oportunidad de recibir información en esta área para así contribuir con este proyecto nacional.

“Debemos estar convencidos de que la educación es uno de los caminos que hará posible

la paz, si abrimos las puertas de todas las escuelas y colegios a los niños y niñas colombianos, brindándoles educación de calidad, estaremos no solo alejándolos de la pobreza sino también, dándoles la oportunidad de vivir y construir un país en paz...” esto ha sido manifestado por el Gobierno nacional definiendo que la primera de sus herramientas de equidad social es la Revolución Educativa.

Ha visto también el Gobierno, la necesidad de formar para la ciudadanía, por ello se viene trabajando en el desarrollo de Competencias Ciudadanas lo que conlleva a tomar la decisión de construir democracia en el país, formando ciudadanos comprometidos, respetuosos de las diferencias y defensores del bien común.

Todo ello se construye a través de la educación en urbanidad y cívica, principios básicos del ser humano.

A pesar de tener tanta importancia, la urbanidad y la cívica se han venido perdiendo, y las nuevas generaciones cada vez saben menos acerca de cómo comportarse en su entorno social. Esto se expande como una enfermedad moral, que hace permisible los actos insolentes, que son alabados en los falsos ídolos que las proyectan.

¿Y por qué es tan importante que desde los centros educativos se imparta esta cátedra de Urbanidad y Cívica? Porque lastimosamente, los padres ya no tienen la oportunidad de compartir el tiempo necesario con sus hijos, lo que mucho menos les permite inculcar los valores que en este sentido requieren, los tiempos han cambiado y los padres ahora no son quienes dan el ejemplo a sus hijos, por el contrario, los niños están creciendo con lo que aprenden desde sus jardines y colegios; por ello, si en estos frentes educativos no reciben la información necesaria, van a ser hombres sin un buen comportamiento, que seguramente les afectará en su vida adulta.

Y no solo las conductas de comportamiento son abarcadas por el campo de la urbanidad y la cívica, sino también el conjunto de deberes que los individuos tenemos con la Patria, con Dios, con la familia, con nuestros semejantes y con nosotros mismos.

En consecuencia conocer la urbanidad nos permite darle un horizonte a nuestra vida en pro de un mejor vivir para todos, así como el afianzamiento de los valores humanos.

Para la reflexión, algunas frases sobre el tema:

“Los buenos modales son, para las sociedades en particular, lo que la buena moral para la sociedad en general: su base y su seguridad” Philip Dormer Stanhope, lord Chesterfield (1694–1768), político y escritor inglés.

“Es bien notable que la urbanidad o su falta se apelliden también atención o desatención” Jaime Balmes (1810–1848), filósofo español.

La urbanidad es el perfume de la bondad: nos acerca a los hombres y nos allana el camino de la vida” Paolo Mantegazza (1831–1910), escritor y antropólogo italiano.

“La urbanidad es indispensable en la vida social, como el aceite en la maquinaria” Alexis Carrel (1873–1944), escritor y médico francés.

De los honorables Congresistas,

SENADO DE LA REPÚBLICA  
SECRETARÍA GENERAL  
(Arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 22 del mes de agosto del año 2017 se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 94, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por los honorables Senadores Rosmery Martínez, Doris Vega, Mauricio Aguilar.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

SENADO DE LA REPÚBLICA  
SECCIÓN DE LEYES  
SECRETARÍA GENERAL  
TRAMITACIÓN DE LEYES

Bogotá, D. C., 22 de agosto de 2017

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 94 de 2017 Senado, *por la cual se modifica el artículo 14 de la Ley 115 de 1994*, me permito remitir a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada en el día de hoy ante Secretaría General del Senado de la República por los honorables Senadores Rosmery Martínez Rosales, Doris Vega Quiroz Mauricio Aguilar, Jorge Eliécer Prieto Riveros. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Sexta 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

Agosto 22 de 2017

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley a la Comisión Sexta Constitucional y enviase copia del

mismo a la Imprenta Nacional con el fin de 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 95 DE 2017 SENADO

*por medio de la cual se crea el Registro Nacional  
De Ofensores Sexuales.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

### TÍTULO I

#### OBJETO, ÁMBITO DE APLICACIÓN Y DEFINICIONES

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto crear el Registro Nacional de Ofensores Sexuales, así como regular su organización y funcionamiento.

Artículo 2°. *Ámbito de aplicación.* Los principios y disposiciones contenidos en la presente ley serán aplicables a la Fiscalía General de la Nación, Medicina Legal, a los jueces y a todas aquellas personas y entidades descritas en la presente ley.

Artículo 3°. *Definiciones.* Para los efectos de la presente ley, se entiende por:

a) Formato de Solicitud y Registro: Documento mediante el cual el juez de conocimiento le solicita a la Fiscalía General de la Nación realizar la inscripción en el Registro Nacional de Ofensores Sexuales, respecto de una persona que ha sido condenada por alguna de las conductas punibles contenidas en el Título IV de la Ley 599 de 2000.

b) Registro Nacional de Ofensores Sexuales: Sistema de información sujeto a reserva y a cargo exclusivamente de la Fiscalía General de la Nación y del Instituto Nacional de Medicina Legal en donde se registran las personas vivas que han sido condenadas por sentencia ejecutoriada a título de autor o partícipe, por la tentativa o consumación de alguna de las conductas punibles contenidas en el Título IV; Capítulos I, II, III y IV de la Ley 599 del 2000 cuyo sujeto pasivo no haya cumplido los dieciocho (18) años al momento de la realización de la conducta.

c) Certificado de antecedentes en el Registro Nacional de Ofensores Sexuales: Documento expedido por la Fiscalía General de la Nación a solicitud expresa únicamente de la persona interesada o autoridad facultada para ello en la presente ley, cuya finalidad es la verificación de

la existencia, o no, de condenas relacionadas con las conductas punibles contenidas en el literal anterior del presente artículo.

### TÍTULO II

#### PRINCIPIOS RECTORES

Artículo 4°. *Principios.* En el desarrollo, interpretación y aplicación de la presente ley, se aplicarán de manera armónica e integral los siguientes principios:

1. Dignidad humana. Las personas que sean objeto de inscripción en el Registro Nacional de Ofensores Sexuales serán tratadas con respeto a la dignidad humana.
2. Prelación de los tratados internacionales. Prevalerá lo establecido en los tratados y convenios internacionales ratificados por Colombia que traten sobre derechos humanos y que prohíban su limitación durante los estados de excepción.
3. Prelación de los derechos de los niños. Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.
4. Intimidad. Toda persona tiene derecho al respeto de su intimidad. Nadie podrá ser molestado en su vida privada. En consecuencia, en ningún caso podrá hacerse público el contenido del Registro Nacional de Ofensores Sexuales ni su certificado de antecedentes.

Ninguna persona natural o jurídica que no esté autorizada por la presente ley podrá solicitar información del Registro Nacional de Ofensores Sexuales.

Las víctimas también gozan del derecho a la intimidad. Por lo anterior, no podrá el registro incluir en ningún caso información de la víctima, salvo su género y edad para efectos estadísticos.

5. Buen nombre y honra. Únicamente podrá realizarse el registro que trata la presente ley cuando haya sentencia condenatoria ejecutoriada a título de autor o partícipe respecto de la tentativa o comisión de alguna de las conductas punibles consagradas en el artículo 3° literal b) de la presente ley.

### TÍTULO III

#### CREACIÓN Y REGULACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE OFENSORES SEXUALES

##### CAPÍTULO I

#### Del Registro Nacional de Ofensores Sexuales

Artículo 5°. *Creación del Registro Nacional de Ofensores Sexuales.* Créese el Registro Nacional de Ofensores Sexuales a cargo de la Fiscalía General de la Nación y del Instituto Nacional de Medicina Legal, en el cual se registrarán todas las personas vivas que a título de autor o partícipe hayan sido condenadas por la tentativa o consumación de

alguna de las conductas punibles contenidas en el artículo 3°, literal b) de la presente ley.

Parágrafo 1°. El Registro Nacional de Ofensores Sexuales tiene dos componentes: el registro biográfico, que administrará la Fiscalía General de la Nación, y el registro genético o banco de ADN, circunscrito a las personas inscritas en el registro de que trata esta ley por las conductas contenidas en el Título IV, Capítulos I, II, III y IV de la Ley 599 de 2000 que tengan contemplada pena privativa de la libertad, que administrará el Instituto Nacional de Medicina Legal.

Parágrafo 2°. El Registro Nacional de Ofensores Sexuales se financiará con cargo al presupuesto de la Fiscalía General de la Nación y el componente genético estará con cargo al presupuesto del Instituto Nacional de Medicina Legal.

Artículo 6°. *Contenido del Registro Nacional de Ofensores Sexuales*. El registro deberá contener:

- a) Nombres, apellidos y número de identificación del condenado;
- b) Delito o delitos por los cuales se condenó a la persona;
- c) A qué título fue condenado según lo establecido en los artículos 28, 29 y 30 del Código Penal;
- d) Pena impuesta al condenado;
- e) Edad y género de la víctima;
- f) Domicilio del condenado;
- g) Teléfonos de contacto con el condenado si los hubiere;
- h) Muestra de ADN del condenado en caso de delitos sexuales.

Parágrafo 1°. La Fiscalía General de la Nación reglamentará las características del Registro Nacional de Ofensores Sexuales en lo que tiene que ver con el registro biográfico, y el Instituto Nacional de Medicina Legal reglamentará las características del registro genético.

Parágrafo 2°. En caso de no contar con la muestra de ADN del condenado, el fiscal deberá solicitar al juez de control de garantías, en audiencia reservada, la autorización para adoptar la medida necesaria con el fin de obtener la muestra que ha de formar parte en el Registro Nacional de Ofensores Sexuales.

Parágrafo 3°. Siempre se solicitará el consentimiento del condenado para la toma de las muestras del ADN. En caso de no lograr dicho consentimiento, se deberá acudir a otros mecanismos para la obtención de la muestra, como el acceso a elementos personales de la persona. Solo en caso de imposibilidad comprobada de método alternativo, se prescindirá del consentimiento del condenado.

Artículo 7°. *Privacidad de la información y acceso al sistema*. El Registro Nacional de Ofensores Sexuales es de uso y acceso exclusivo de la Fiscalía General de la Nación en cuanto tiene que ver con el registro biográfico y del Instituto Nacional de Medicina Legal respecto del registro genético. La información contenida en el Sistema no podrá ser de público conocimiento ni divulgada o publicada.

Artículo 8°. *Trámite para realizar el registro*. Dentro de los treinta (30) días siguientes a la ejecutoria de la sentencia condenatoria por los delitos descritos en el artículo 3° literal b) de la presente ley, el juez de conocimiento solicitará el registro del condenado mediante el formato de Solicitud y Registro a la Fiscalía General de la Nación. Para las muestras de ADN del condenado se recurrirá al Instituto Nacional de Medicina Legal para su recolección, guarda, conservación y valoración.

Una vez recibida la solicitud, la Fiscalía General de la Nación procederá a realizar el registro en un término máximo de quince (15) días.

Parágrafo 1°. La Fiscalía General de la Nación deberá reglamentar el formato de solicitud y registro.

Parágrafo 2°. La Fiscalía General de la Nación solicitará al juez de control de garantías, en audiencia reservada, la autorización para la inclusión en el Registro Nacional de Ofensores Sexuales de toda aquella persona viva que hubiese sido condenada con anterioridad a la expedición de esta ley por la tentativa o consumación en los delitos de que trata el artículo 3°, literal b) de la presente ley.

Artículo 9°. *Solicitud de información en el Registro Nacional de Ofensores Sexuales*. Únicamente podrán solicitar la información que conste en el Registro Nacional de Ofensores Sexuales los siguientes:

1. Las autoridades judiciales para efectos de la utilización de la información en los procedimientos y actuaciones de los que estén conociendo respecto de su competencia.
2. Los funcionarios de Policía Judicial para los mismos fines del numeral anterior. Para ello deberán acompañar su solicitud con la autorización escrita y expresa de la autoridad judicial que les faculta a ello.
3. La persona registrada respecto de su propia información.

Queda prohibido que cualquier persona o autoridad distinta a las establecidas en el presente artículo solicite información al Sistema, salvo lo previsto para la confrontación de autenticidad del certificado de antecedentes en el Registro Nacional de Ofensores Sexuales.

Parágrafo 1°. Para los efectos del presente artículo, dentro de la expresión autoridades

judiciales están comprendidos los Fiscales de la República.

Parágrafo 2°. Para efectos de salvaguardar el derecho fundamental a la intimidad, la Fiscalía General de la Nación reglamentará la manera mediante la cual se registrará la información de la persona o autoridad que consultó o accedió al Registro Nacional de Ofensores Sexuales.

Artículo 10. *Vigencia del registro.* La información de una persona que ha sido objeto de registro estará consignada en el Registro Nacional de Ofensores Sexuales por el término de diez (10) años contados desde el día siguiente a que cumpla efectivamente la pena señalada en la sentencia condenatoria, independientemente de los beneficios jurídicos otorgados.

Una vez cumplido este término, la Fiscalía General de la Nación, de oficio o a petición del interesado, eliminará todos los datos consignados en el registro a excepción del registro de ADN, datos de identificación y el último domicilio registrado.

Parágrafo 1°. Si la persona que estando registrada es condenada por alguno de los delitos señalados en la presente ley durante la vigencia del registro, el término de diez (10) años se contará nuevamente a partir de la fecha en que se cumpla efectivamente la pena señalada en la sentencia condenatoria, respecto de la última conducta punible.

Parágrafo 2°. El registro cesará en cualquier caso por la muerte de la persona inscrita en el mismo.

## CAPÍTULO II

### **Derechos y obligaciones de los inscritos en el Registro Nacional de Ofensores Sexuales**

Artículo 11. *Derechos de los inscritos en el registro.* El titular de los datos personales inscritos en el Registro Nacional de Ofensores Sexuales podrá conocer, actualizar y rectificar sus datos personales frente a la Fiscalía General de la Nación. Este derecho se podrá ejercer frente a datos parciales, inexactos, incompletos, fraccionados, que induzcan a error o aquellos cuyo tratamiento esté expresamente prohibido o no haya sido autorizado.

Artículo 12. *Obligaciones de los inscritos en el registro.* El titular de los datos personales inscritos en el Registro Nacional de Ofensores Sexuales tendrá la obligación de actualizar su domicilio anualmente, mediante documento escrito dirigido a la Fiscalía General de la Nación.

Cualquier cambio que se haga respecto del domicilio deberá notificarse por escrito con no menos de diez (10) días de anterioridad a la Fiscalía General de la Nación.

El incumplimiento de estas obligaciones acarreará las sanciones establecidas en la presente ley.

## CAPÍTULO III

### **Del certificado de antecedentes en el Registro Nacional de Ofensores Sexuales**

Artículo 13. *Del certificado de antecedentes en el Registro Nacional de Ofensores Sexuales.* El certificado de antecedentes en el Registro Nacional de Ofensores Sexuales es un documento expedido únicamente por la Fiscalía General de la Nación a petición expresa de la persona interesada en prestar sus servicios en las entidades obligadas a exigir dicha certificación y no tendrá costo alguno para el solicitante.

La persona interesada en obtener el certificado deberá presentarse personalmente con su documento de identificación ante la Fiscalía General de la Nación.

Cuando el certificado no se solicita personalmente por el interesado sino por otra persona que lo representa, esta, además de acreditar su identidad mediante la documentación, deberá aportar:

1. Original o fotocopia autenticada del documento de identificación vigente del representado.
2. Original o fotocopia autenticada del documento que acredite la representación por cualquier medio válido en derecho que deje constancia fidedigna de la misma.

La Fiscalía General de la Nación reglamentará la materia para garantizar que la prestación de este servicio sea a nivel nacional.

Parágrafo 1°. El certificado deberá expedirse en el mismo momento en que la persona o autoridad interesada haya hecho la solicitud.

Parágrafo 2°. El Certificado de Antecedentes en el Registro Nacional de Ofensores Sexuales se financiará con cargo al presupuesto de la Fiscalía General de la Nación.

Artículo 14. *Contenido del certificado.* La Fiscalía General de la Nación reglamentará los aspectos técnicos y formales del certificado, sin perjuicio de los siguientes:

1. El certificado deberá contener la fecha y la hora en que se emitió.
2. La identificación del solicitante.
3. La anotación de si figura o no en el Registro Nacional de Ofensores Sexuales.

Artículo 15. *Obligación de exigir el certificado de antecedentes en el Registro Nacional de Ofensores Sexuales.* Sin excepción, las entidades que se enuncian en este artículo están obligadas a exigir el certificado de antecedentes en el Registro Nacional de Ofensores Sexuales a quienes presten sus servicios o aspiren a trabajar en ellas:

1. Jardines infantiles.
2. Instituciones de educación básica y media.
3. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

4. Centros de pediatría.
5. Las demás entidades públicas y privadas cuyo objeto esté relacionado con la interacción con menores de edad.

Parágrafo 1°. Las personas naturales podrán solicitarle el certificado a una persona a la cual vayan a contratar como trabajador o trabajadora doméstica, siempre que habiten menores de edad en el lugar de trabajo.

Parágrafo 2°. El Ministerio de Trabajo, en coordinación con el Ministerio de Educación Nacional y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, expedirá, dentro de los doce (12) meses siguientes a la vigencia de esta ley, un listado en el que establezca las demás entidades del orden nacional y territorial que deben exigir el certificado en razón a su cercanía e interacción con menores de edad.

Artículo 16. *Solicitud del certificado de antecedentes en el Registro Nacional de Ofensores Sexuales.* Únicamente podrá solicitar el certificado de antecedentes en el Registro la persona interesada a quien se le ha requerido dicha certificación como requisito para prestar sus servicios en las entidades de que trata esta ley.

Artículo 17. Para efectos de salvaguardar el derecho fundamental a la intimidad, siempre que una persona solicite el certificado de antecedentes en el Registro Nacional de Ofensores Sexuales, el funcionario encargado de tramitar la solicitud registrará la información de la persona que lo requirió y los motivos por los cuales hizo la solicitud.

Si la entidad que requiere el documento a una persona se trata de una institución educativa, el interesado deberá manifestar concretamente al funcionario encargado de tramitar la solicitud el nombre de la institución educativa que se lo está requiriendo.

Con la entrega que hace el aspirante al trabajo de su certificado de antecedentes del Registro Nacional de Ofensores Sexuales, va implícita la autorización a la entidad o persona que lo recibe para confrontar exclusivamente su autenticidad ante el Registro Nacional de Ofensores Sexuales.

La Fiscalía General de la Nación reglamentará la materia.

Artículo 18. *Prohibición de exigir el certificado de antecedentes en el Registro Nacional de Ofensores Sexuales.* Queda prohibido que cualquier persona distinta a las autorizadas por la presente ley solicite el certificado de antecedentes en el Registro Nacional de Ofensores Sexuales.

Artículo 19. *Prohibición de contratar personas que tengan antecedentes en el Registro Nacional de Ofensores Sexuales.* Ninguna de las entidades señaladas en el artículo quince (15) podrá celebrar contratos de trabajo o prestación de servicios, bajo ninguna modalidad establecida en la legislación colombiana, sin haber solicitado al aspirante el

certificado de antecedentes en el Registro Nacional de Delitos sexuales.

Tampoco podrán contratar con personas que se encuentren inscritas en el Registro Nacional de Ofensores Sexuales y así conste en el certificado, so pena de incurrir en las sanciones previstas en la presente ley.

Artículo 20. *Vigencia del certificado.* La vigencia del certificado de antecedentes en el Registro Nacional de Ofensores Sexuales será de nueve (9) meses a partir de su expedición.

#### TÍTULO IV

##### RÉGIMEN SANCIONATORIO

Artículo 21. *Entidad competente para imponer las sanciones.* Las entidades territoriales velarán por el cumplimiento de la presente ley en su respectivo territorio. De conformidad con sus competencias, de oficio o a petición de parte, impondrán las sanciones previstas en el presente título.

Las entidades territoriales les podrán exigir a las entidades sujetas a su inspección y vigilancia un informe periódico respecto de su plantel de trabajadores o contratistas, así como constancia de que ha solicitado el certificado de antecedentes en el Registro Nacional de Ofensores Sexuales.

Deberá en todo momento respetarse el debido proceso y el sancionado contará con los recursos de ley correspondientes.

#### CAPÍTULO I

##### **De las sanciones a las entidades que están obligadas a solicitar el certificado de antecedentes en el Registro Nacional de Ofensores Sexuales**

Artículo 22. *Sanciones para entidades obligadas a solicitar el certificado de antecedentes en el Registro Nacional de Ofensores Sexuales.* Las personas jurídicas de derecho público o de derecho privado que estando obligadas por esta ley a solicitar el certificado de antecedentes en el Registro Nacional de Ofensores Sexuales no lo hicieren incurrirán en multa de cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

En caso de reincidencia, la multa será de cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes. La cuantía de la multa será de ciento cincuenta (150) salarios mínimos legales mensuales vigentes si la persona jurídica ha sido sancionada por más de dos veces.

La imposición y el posterior cobro de estas multas está a cargo de la entidad territorial con jurisdicción sobre la entidad de derecho público o privado sancionada, y el dinero recaudado por estos conceptos se destinará a los programas que adelante la entidad territorial en favor de las víctimas de la violencia sexual.

El funcionario de las entidades públicas obligadas que tuviese la competencia de contratar y que en ejercicio de sus funciones no exija el certificado

de antecedentes en el Registro estando obligado a hacerlo incurrirá en una falta gravísima.

Artículo 23. *Agravante.* Si una persona se encontraba inscrita en el Registro Nacional de Ofensores Sexuales y a pesar de ello es vinculada por la entidad, esta deberá a título de sanción pagar el doble de la multa a imponer descrita en el artículo precedente.

Por ministerio de la ley, se dará por terminado automáticamente el vínculo laboral o la prestación de servicios que tenga aquella persona con la entidad.

Artículo 24. *Solidaridad.* Cuando una persona que se encuentra inscrita en el Registro Nacional de Ofensores Sexuales es vinculada por alguna entidad de las señaladas en el artículo quince (15) de la presente ley, y se le condene posteriormente mediante sentencia ejecutoriada por alguna de las conductas punibles consagradas en el artículo 3°, literal b) de la presente ley, cuyo sujeto pasivo fuere algún menor de edad a cargo de la institución, sin perjuicio de las sanciones contempladas en el precedente, la institución contratante deberá responder directa y solidariamente con el autor de la conducta respecto de los perjuicios civiles que puedan causárseles a las víctimas de dichas conductas punibles.

### CAPÍTULO III

#### De las sanciones a los inscritos en el Registro de Ofensores Sexuales

Artículo 25. La Fiscalía General de la Nación a través de su Dirección Jurídica será la entidad encargada de cobrar coactivamente las multas que se causen en el artículo siguiente.

Artículo 26. *Incumplimiento a la obligación de notificar el domicilio.* La persona que se encuentre inscrita en el Registro Nacional de Ofensores Sexuales y no notifique por escrito cada año su domicilio a la Fiscalía General de la Nación incurrirá en multa de tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes acumulables entre sí.

La persona que se encuentre inscrita en el Registro Nacional de Ofensores Sexuales y no notifique por escrito a la Fiscalía General de la Nación con no menos de diez (10) días de antelación su cambio de domicilio incurrirá en multa de cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Artículo 27. *Adulteración o falsificación del certificado de antecedentes del Registro Nacional de Ofensores Sexuales.* La persona que adultere o falsifique el certificado de antecedentes en el Registro Nacional de Ofensores Sexuales será acreedor a las sanciones previstas para el efecto contempladas en el Código Penal, más multa de cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

### TÍTULO V

#### DISPOSICIONES FINALES

Artículo 28. *Término para establecer la regulación.* La Fiscalía General de la Nación y el Instituto Nacional de Medicina Legal en lo que le corresponde crearán y reglamentarán en los términos

señalados el Registro Nacional de Ofensores Sexuales todas aquellas facultades o competencias que hayan sido otorgadas dentro de los doce (12) meses siguientes a la vigencia de la presente ley.

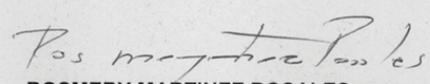
Parágrafo. La Fiscalía General de la Nación deberá registrar todas las personas vivas que hayan sido condenadas por aquellas conductas punibles que se encuentran contenidas en el artículo 3°, literal b) de la presente ley dentro de los doce (12) meses siguientes a la vigencia de la presente ley.

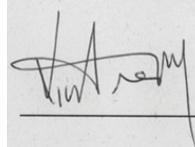
Artículo 29. *Solicitud de registro para trabajadores actuales.* Las entidades descritas en el artículo quince (15) de la presente ley deberán exigir a sus trabajadores actuales el certificado de antecedentes del Registro Nacional de Ofensores Sexuales dentro de los veinticuatro (24) meses siguientes a la vigencia de la presente ley.

Parágrafo. En caso de que un trabajador actual de alguna de estas entidades se hallare inscrito en el registro, se dará por terminado automáticamente el vínculo laboral del trabajador con la entidad so pena de incurrir en la sanción prevista en el artículo veinticuatro (24) de la presente ley.

Artículo 30. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en especial el artículo quince (15) de la Ley 679 de 2001 y el artículo diecisiete (17) de la Ley 1336 de 2009.

De los honorables Congresistas,

  
ROSMERY MARTINEZ ROSALES



### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

#### 1. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

El presente proyecto de ley fue radicado en el mes de agosto del año 2016. El número asignado por la Secretaría del Senado fue el 112 de 2016.

Frente a lo anterior vale la pena destacar tres aspectos fundamentales: (i) El proyecto tuvo gran acogida en el Senado de la República, motivo por el cual fue aprobado tanto en Comisión Primera como en la Plenaria. Sin embargo, este fue archivado por tránsito de legislatura debido a que era un Proyecto de Ley Estatutaria. (ii) Existen otros proyectos de ley en curso que tienen la misma finalidad del presente, empero, estos son proyectos de ley someros y además no son de ley estatutaria. El presente proyecto contiene una regulación juiciosa, detallada y técnica que se traduce en 30 artículos. (iii) El Consejo Superior de Política Criminal ya emitió un concepto previo sobre el Proyecto de ley

número 112 de 2016 y otros proyectos similares. Allí se exaltó el proyecto de ley de mi autoría toda vez que este es el único proyecto de ley estatutaria, y los asuntos que regula este y los demás proyectos solamente pueden canalizarse por vía de una ley estatutaria.

Ahora bien, como ya se mencionó, el Consejo Superior de Política Criminal ya emitió un concepto sobre el mismo proyecto de ley, razón por la cual la Comisión Primera de Senado podrá iniciar el trámite legislativo teniendo en cuenta que el requisito del concepto previo ya fue agotado, y también para efectos de darle celeridad al trámite legislativo teniendo en cuenta que se trata de un proyecto de ley estatutaria. Por último, el presente proyecto de ley acogió varias proposiciones sugeridas en la primera y segunda ponencia del Senador Germán Varón Cotrino en Comisión Primera y el Pleno del Senado.

## ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES Y LEGALES

### 1. Constitución Política de Colombia

La Constitución Política de 1991 establece, en el artículo 1º, que el Estado colombiano está fundado en el respeto por la dignidad humana. El artículo 12 establece que ninguna persona podrá ser sometida a tratos crueles, inhumanos o degradantes, ni a desaparición forzada, y/o tortura. El artículo 44 establece que son derechos fundamentales de los niños los siguientes: la vida, la integridad física, entre otros, así como la protección de la que gozan los menores frente al abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Asimismo, establece una primacía de los derechos de los niños frente a los de los demás.

La Corte Constitucional ha señalado respecto de la primacía de los derechos de los menores lo siguiente:

Este contenido normativo denota la intención del constituyente de colocar a los niños en un lugar primordial en el que deben ser especialmente protegidos, dada su particular vulnerabilidad al ser sujetos que empiezan la vida y que se encuentran en situación de indefensión, que requieren de especial atención por parte de la familia, la sociedad y el Estado y sin cuya asistencia no podrían alcanzar el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad<sup>1</sup>.

La jurisprudencia de esta Corporación ha establecido unos criterios jurídicos relevantes a la hora de determinar el interés superior del menor en caso de que sus derechos o intereses se encuentren en conflicto con los de sus padres u otras personas que de alguna manera se vean involucradas. El principio del interés superior del menor opera como el criterio orientador de la interpretación y aplicación de las normas de protección de la infancia que hacen parte

del bloque de constitucionalidad y del Código de la Infancia y la Adolescencia<sup>2</sup>.

Para establecer cómo se satisface el interés superior, se deben hacer consideraciones de dos tipos: i) fácticas: referidas a las circunstancias específicas del caso en su totalidad; y ii) jurídicas: referidas a los parámetros y criterios establecidos por el ordenamiento jurídico para promover el bienestar de los niños. Sobre este asunto, la jurisprudencia constitucional ha sido consistente en señalar que las autoridades administrativas y judiciales encargadas de determinar el contenido del interés superior de los niños en casos particulares cuentan con un margen de discrecionalidad importante para evaluar, en aplicación de las disposiciones jurídicas relevantes y en atención a las circunstancias fácticas de los menores de edad implicados, cuál es la solución que mejor satisface dicho interés<sup>3</sup>.

### 2. Ley 679 de 2001

El objeto de la ley era establecer “medidas de protección contra la explotación, la pornografía, el turismo sexual y demás formas de abuso sexual con menores de edad, mediante el establecimiento de normas de carácter preventivo y sancionatorio, y la expedición de otras disposiciones en desarrollo del artículo 44 de la Constitución”.

Esta ley preveía lo siguiente: “Artículo 15. *Sistema de información sobre delitos sexuales contra menores.* Para la prevención de los delitos sexuales contra menores de edad y el necesario control sobre quienes los cometan, promuevan o faciliten, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y la Fiscalía General de la Nación desarrollarán un sistema de información en el cual se disponga de una completa base de datos sobre delitos contra la libertad, el pudor y la formación sexuales cometidos sobre menores de edad, sus autores, cómplices, proxenetas, tanto de condenados como de sindicados.

El Departamento Administrativo de Seguridad y la Fiscalía General de la Nación promoverán la formación de un servicio internacional de información sobre personas sindicadas o condenadas por delitos contra la libertad, el pudor y la formación sexuales sobre menores de edad. Para tal efecto se buscará el concurso de los organismos de policía internacional”.

### 3. Ley 1336 de 2009

El artículo 17 de esta ley desarrolló el artículo 15 de la Ley 679 de 2001 en los siguientes términos: “Artículo 17. *Sistema de Información de Delitos Sexuales.* En aplicación del artículo 257-5 de la Constitución, el Sistema de Información sobre Delitos Sexuales contra Menores de que trata el artículo 15 de la Ley 679 de 2001 estará a cargo del Consejo Superior de la Judicatura, quien convocará al Ministerio del Interior y de Justicia, al

<sup>1</sup> Sentencia T-557 de 2011. Ver Sentencias T-075 de 2013, T-260 de 2012, T-044 de 2014.

<sup>2</sup> *Ibidem.*

<sup>3</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-044 de 2014.

Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), a la Policía, al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, a Medicina Legal y a la Fiscalía General de la Nación para el efecto. El Sistema se financiará con cargo al presupuesto del Consejo Superior.

El Consejo Superior reglamentará el sistema de información de tal manera que exista una aproximación unificada a los datos mediante manuales o instructivos uniformes de provisión de información. El Consejo también fijará responsabilidades y competencias administrativas precisas en relación con la operación y alimentación del sistema, incluyendo las de las autoridades que cumplen funciones de Policía Judicial, y dispondrá sobre la divulgación de los reportes correspondientes a las entidades encargadas de la definición de políticas asociadas a la Ley 679 de 2001. Asimismo, mantendrá actualizado el sistema con base en la información que le sea suministrada”.

Sin embargo, el Sistema no fue implementado por el Consejo Superior de la Judicatura.

## 2. Derecho comparado

Sin perjuicio de otros Estados que han regulado el sistema de registro para personas condenadas por delitos sexuales, se analizan las legislaciones de España, Estados Unidos y Puerto Rico.

### 2.1 España

El Real Decreto número 1110 de 2015 creó el Registro Central de Delincuentes Sexuales, el cual es “un registro que se integra en el Sistema de Registros Administrativos de Apoyo a la Administración de Justicia, en el que se incluyen los datos relativos a la identidad y perfil genético (ADN) de las personas condenadas mediante sentencia firme por los delitos contra la libertad e indemnidad sexuales y trata de seres humanos con fines de explotación sexual, incluida la pornografía, con independencia de la edad de la víctima”<sup>4</sup>. En ese mismo sentido se señala que “El Registro Central de Delincuentes Sexuales es un sistema de información, de carácter no público y gratuito, relativo a la identidad, perfil genético, penas y medidas de seguridad impuestas a aquellas personas condenadas en sentencia firme por cualquier delito contra la libertad e indemnidad sexuales o por trata de seres humanos con fines de explotación sexual, incluyendo la pornografía”<sup>5</sup>.

La finalidad del sistema consiste en: 1) “Proteger a los menores contra la explotación y el abuso sexual, mediante un mecanismo de prevención que permita conocer si quienes sean condenados en sentencia firme por dichos delitos no puedan realizar actividades ni ejercer profesiones u oficios que impliquen el contacto habitual con menores; 2)

Facilitar la prevención, investigación y persecución de tales delitos”<sup>6</sup>.

El sistema contiene la siguiente información: “El Registro se alimenta de la información existente en el Registro Central de Penados y en el de Sentencias de Responsabilidad Penal de los Menores, por lo que los órganos judiciales no tienen que realizar ninguna inscripción añadida”<sup>7</sup>.

Las entidades o personas facultadas para acceder al sistema son las siguientes: “1) Jueces y tribunales de cualquier orden jurisdiccional, a través del personal de la oficina judicial autorizado; 2) Ministerio Fiscal; 3) Policía judicial en el ámbito de sus competencias”<sup>8</sup>.

Asimismo, se expide un certificado de los datos inscritos cuyas características son: “La certificación es gratuita y el certificado que se expide permite acreditar la carencia de delitos de naturaleza sexual o, en su caso, la existencia de los mismos.

La solicitud, expedición y obtención de los certificados puede hacerse por medios electrónicos de conformidad con lo dispuesto en la Ley 11 de 2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos”<sup>9</sup>.

“Es un certificado que permite acreditar la carencia de delitos de naturaleza sexual o, en su caso, la existencia de los mismos.

La Ley Orgánica 1 de 1996, de protección jurídica del menor, modificada por la Ley 26 de 2015, y la Ley 45 de 2015, de voluntariado, establecen la obligación de que se aporten certificados negativos del Registro Central de Delincuentes Sexuales para todos los profesionales y voluntarios que trabajan en contacto habitual con menores.

El Certificado de Delitos de Naturaleza Sexual, según la normativa española, es el único certificado que se expide para trabajar habitualmente con menores; por tanto, es válido únicamente en España, y no se apostilla ni legaliza. Si desea un certificado para poder trabajar con menores en otro país, “deberá solicitar un certificado de Antecedentes Penales y apostillarlo o legalizarlo según el país donde deba surtir efectos legales”<sup>10</sup>.

### 2.2 Estados Unidos

En los Estados Unidos existen tres leyes que han reglamentado el sistema de registro para ofensores sexuales: 1) Jacob Wetterling Crimes Against Children and Sexual Violent Offenders Registration Act; 2) Adam Walsh Child Protection and Safety Act of 2006 (AWA); 3) Megan’s Law.

<sup>4</sup> Obtenido de <http://www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/Portal/es/registro-central-delincuentes>. Consultado el 7 de julio de 2016.

<sup>5</sup> Obtenido de <http://www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/Portal/es/ciudadanos/registros/registro-central-delincuentes> Consultado el 7 de julio de 2016.

<sup>6</sup> Obtenido de <http://www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/Portal/es/registro-central-delincuentes>. Consultado el 7 de julio de 2016.

<sup>7</sup> *Ibidem*.

<sup>8</sup> *Ibidem*.

<sup>9</sup> *Ibidem*.

<sup>10</sup> *Ibidem*.

### 2.2.1 Jacob Wetterling Crimes Against Children and Sexual Violent Offenders Registration Act

La Ley Jacob Wetterling fue aquella que creó el sistema de registro para personas condenadas por delitos sexuales en contra de menores y fijó los estándares que debían tener aquellos sistemas de registro<sup>11</sup>.

Su aplicación territorial era en todos los Estados, el Distrito de Columbia y los territorios principales de los Estados Unidos de América. Esta ley establece que la persona condenada por un delito sexual en contra de menores de edad debe registrar su domicilio, su trabajo y, si es estudiante, se debe consignar esa información<sup>12</sup>.

El registro de esta información queda en cabeza de los Estados, y son ellos quienes tienen la competencia para reglamentar los requisitos y condiciones del mismo.

### 2.2.2 Adam Walsh Child Protection and Safety Act of 2006 (AWA)

La ley AWA amplió el régimen de aplicación de la ley Jacob Wetterling, estableciendo que no solamente se registrarían delitos de acceso carnal violento, sino también delitos de actos sexuales con menores de edad.

También estableció que sería una conducta punible no realizar la actualización del registro por parte del condenado en los términos señalados en la ley. Esta ley también se enfocó en unificar el contenido de las páginas donde constaban los datos registrado<sup>13</sup>.

### 2.2.3 Megan's law<sup>14</sup>

La Ley Megan fue expedida el 31 de octubre de 1994 por parte de la Legislatura del Estado de New Jersey. El objeto de la misma era garantizar la publicidad de la información contenida en el Registro de Ofensores Sexuales que se creó en virtud de la Ley Jacob Wetterling<sup>15</sup>.

Sin embargo, la ley fue replicada tanto a nivel federal como en otros Estados. La Ley Megan en el nivel federal es aquella que regula la publicidad del contenido que se encuentra en el registro, mientras que cuando se habla del nivel estatal puede hacer referencia a la obligación de los Estados tanto de realizar el registro como de su publicidad.

Esta ley tiene contenido similar al artículo 48 de la Ley 1098 de 2006, que establecía que “por lo menos una vez a la semana, con nombres completos y foto reciente, de las personas que hayan sido

condenadas en el último mes por cualquiera de los delitos contemplados en el título IV, Delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales cuando la víctima haya sido un menor de edad”<sup>16</sup>, la cual fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional colombiana.

### 2.3 Puerto Rico

Puerto Rico tiene dos leyes que reglamentan el registro de ofensores sexuales: 1. Ley 266-2004, y 2. Ley 243-2011, la cual enmendó la Ley 266 de 2004; ambas leyes están basadas en la legislación de los Estados Unidos.

### 3. Conveniencia del presente proyecto de ley

#### 3.1 Conveniencia social

El Registro Nacional de Ofensores Sexuales y el Certificado de Antecedentes en el Registro Nacional de Ofensores Sexuales es conveniente desde una perspectiva social. En el año 2014, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses estableció que, de 21.115 casos denunciados por delitos sexuales, en el 85,80% la víctima tenía entre 0-17 años<sup>17</sup>. En un día, 39 niños son víctimas de algún delito en contra de su libertad e identidad sexual<sup>18</sup>.

Los presuntos agresores se clasifican de la siguiente manera: núcleo familiar (40,50%), conocidos de la víctima (24,72%); amigos(as) (10,52%); agresores desconocidos (8,14%); personas encargadas (1,51%); finalmente, profesores (0,04%)<sup>19</sup>.

Por lo anterior, surge la necesidad de establecer un régimen jurídico que permita hacer efectivo el mandato del artículo 44 de la Constitución Política de Colombia, así como garantizarles a los menores de edad el derecho a la integridad y formación sexual.

#### 3.2 Conveniencia económica

Desde una perspectiva económica, tanto el Registro Nacional de Ofensores Sexuales como el Certificado de Antecedentes en el Registro Nacional de Ofensores Sexuales se financiarán con cargo al Presupuesto de la Fiscalía General de la Nación, quien para el 2016 tenía una ejecución presupuestal de \$ 3.028.384.150.490,00 COP.

Por lo anterior, se considera que la Fiscalía General de la Nación sí tiene la asignación presupuestal para ocuparse tanto del Registro Nacional de Ofensores Sexuales como del

<sup>16</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-061 de 2008.

<sup>17</sup> Consultar fuente <http://www.medicinalegal.gov.co/documents/88730/1656998/Forensis+Interactivo+2014.24-JUL.pdf.pdf/9085ad79-d2a9-4c0d-a17b-f845ab96534b>.

<sup>18</sup> Consultar fuente <http://www.eltiempo.com/politica/justicia/informe-sobre-abuso-sexual-infantil-en-colombia/14850195>.

<sup>19</sup> <http://www.medicinalegal.gov.co/documents/88730/1656998/Forensis+Interactivo+2014.24-JUL.pdf.pdf/9085ad79-d2a9-4c0d-a17b-f845ab96534b>. *Op.cit.*, p. 285.

<sup>11</sup> Consultar fuente [http://ojp.gov/smart/pdfs/so\\_registry\\_laws.pdf](http://ojp.gov/smart/pdfs/so_registry_laws.pdf). Consultado el 7 de julio de 2016.

<sup>12</sup> *Ibidem*.

<sup>13</sup> *Ibidem*.

<sup>14</sup> <https://www.parentsformeganslaw.org/public/meganFederal.html>

<sup>15</sup> <http://criminal.findlaw.com/criminal-charges/megan-s-law-resources-by-state.html>

Certificado de Antecedentes en el Registro Nacional de Ofensores Sexuales. No habría excusa para su no implementación, pues no solamente puede financiar su implementación, sino que el presente Proyecto de Ley Estatutaria reglamenta con claridad, a diferencia de las leyes que se referenciaron, la manera en que se debe implementar el Registro.

En conclusión, el proyecto no significa una carga gravosa para las entidades que deben implementar el Registro Nacional de Ofensores Sexuales, el Certificado de Antecedentes y el régimen sancionatorio.

### 3.3 Conveniencia jurídica

En primer lugar, el presente proyecto de ley se debe tramitar bajo los requisitos de una ley estatutaria, puesto que el artículo 152 de la Constitución Política de Colombia establece que mediante este tipo de leyes se deben regular “1. Derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección”. En ese sentido, a diferencia de las Leyes 679 de 2001 y 1336 de 2009, se regula la manera en la cual se debe recopilar la información en el registro, la vigencia del mismo y las consecuencias de vulnerar los requisitos de privacidad de la misma. Debido a que el *habeas data* es un derecho fundamental consagrado en el artículo 15 de la Constitución, su reglamentación para los efectos de la presente ley debe hacerse, tal y como se señaló, mediante ley estatutaria.

En segundo lugar, que existe una pugna frente a varios derechos fundamentales: por una parte, el derecho de los niños a no ser sometidos a tratos crueles, inhumanos o degradantes, a su libre desarrollo de la personalidad, su integridad física, a la salud, además de ser protegidos contra la violencia física o moral, y el abuso sexual; por la otra, el derecho de la persona condenada por un delito sexual al trabajo, a la libre escogencia de la profesión u oficio, y el derecho a la honra y el buen nombre, del cual se desprende el derecho al olvido.

#### **Derecho al trabajo y a la libre escogencia de la profesión u oficio**

Desde una perspectiva constitucional, el presente proyecto de ley establece límites al derecho al trabajo señalado en el artículo 25 de la Constitución, así como la libre escogencia de profesión u oficio establecida en el artículo 26 superior.

En ese sentido ha señalado la Corte Constitucional:

“La jurisprudencia constitucional ha considerado que la naturaleza jurídica del trabajo cuenta con una triple dimensión. En palabras de la Corporación, la lectura del preámbulo y del artículo 1° superior muestra que el trabajo es valor fundante del Estado Social de Derecho, porque es concebido como una directriz que debe orientar

tanto las políticas públicas de pleno empleo como las medidas legislativas para impulsar las condiciones dignas y justas en el ejercicio de la profesión u oficio. En segundo lugar, el trabajo es un principio rector del ordenamiento jurídico que informa la estructura social de nuestro Estado y que, al mismo tiempo, limita la libertad de configuración normativa del legislador porque impone un conjunto de reglas mínimas laborales que deben ser respetadas por la ley en todas las circunstancias (artículo 53 superior). Y, en tercer lugar, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 25 de la Carta, el trabajo es un derecho y un deber social que goza, de una parte, de un núcleo de protección subjetiva e inmediata que le otorga carácter de fundamental y, de otra, de contenidos de desarrollo progresivo como derecho económico y social”<sup>20</sup>.

Frente al contenido al derecho a escoger libremente la profesión u oficio, ha dicho la Corte Constitucional lo siguiente:

“El derecho a escoger libremente profesión u oficio goza de una garantía constitucional que opera en dos direcciones: la primera, proyectada hacia la sociedad, es decir, que delimita las fronteras del derecho, adscribe de manera exclusiva al legislador, de un lado, la competencia para regular los requisitos que deben cumplir los aspirantes a ejercer actividades que requieran capacitación técnica o científica si es su deseo obtener el título correspondiente, así como las condiciones en que el ejercicio de la misma puede ser sometido a inspección y vigilancia por las autoridades competentes. La segunda, de orden interno, se dirige expresamente a proteger el núcleo esencial del derecho a la escogencia, de tal manera que no puede el legislador, sin lesionarlo, restringir, limitar o cancelar ese ámbito de inmunidad en el que no es posible injerencia alguna. Mientras la segunda de las garantías, la interna, es absoluta, es decir, opera igualmente para las profesiones y los oficios, la primera solo se predica de las profesiones y de las ocupaciones, artes u oficios que requieran formación académica e impliquen un riesgo social”<sup>21</sup>.

Sin embargo, en el entendido de que el artículo 44 de la Constitución establece la primacía de los derechos de los niños sobre los de los demás, se procede a analizar cómo la limitación aquí establecida cumple con los criterios que han sido establecidos por la Corte Constitucional.

La Corte ha señalado que “La protección integral al menor en la Constitución de 1991 se constituye en primer lugar por un sistema general de principios y garantías establecidos para todas las personas donde se encuentran, entre otros, el principio de la dignidad humana, el derecho a la vida, a la integridad física, la salud, la seguridad social, la nacionalidad, la nacionalidad, etc.; y

<sup>20</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-593 de 2014.

<sup>21</sup> *Ibidem*.

además, por uno especial con características y eficacia concretas que se traduce en que dichos derechos son fundamentales y prevalentes”<sup>22</sup>. En ese mismo sentido, se sostiene que “se consagró en la Constitución que la familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos”<sup>23</sup>.

Frente a la condición de prevalencia, la Corte ha establecido que “En el caso en que un derecho de un menor se enfrente al de otra persona, si no es posible conciliarlos, aquel deberá prevalecer sobre este. Ahora bien, como lo ha señalado la jurisprudencia constitucional, ningún derecho es absoluto en el marco de un Estado social de derecho, por lo que es posible que en ciertos casos el derecho de un menor tenga que ser limitado. Sin embargo, el carácter prevalente de los derechos de los niños exige que para que ello ocurra se cuente con argumentos poderosos”<sup>24</sup>.

Lo que se busca con este proyecto de ley es establecer una limitación expresa a las entidades señaladas en el artículo 17, de no contratar bajo ninguna modalidad legal a personas que hayan sido condenadas por delitos sexuales, con el fin de proteger a los menores de edad de una posible situación en la cual se les vulneren sus derechos, limitación que por demás encuentra un sustento en norma de carácter constitucional y desarrollo jurisprudencial.

#### **Derecho a la honra y el buen nombre**

Frente a este derecho, el presente proyecto de ley trata de garantizar en todos los sentidos que el contenido de la información que se recolecta en el Registro Nacional de Ofensores Sexuales sea de carácter privado y únicamente lo pueden consultar las autoridades allí establecidas. Así mismo, cuando se trata del Certificado de Antecedentes en el Registro Nacional de Ofensores Sexuales, solamente están autorizadas ciertas entidades para solicitarlo; de lo contrario, serán multadas sin perjuicio de las acciones legales que pueda iniciar el perjudicado.

El contenido de este derecho ha sido señalado por la Corte Constitucional en los siguientes términos:

“Esta Corporación no ha hecho una separación categórica del significado y contenido de los derechos a la honra y al buen nombre, pues los mismos se encuentran en una relación estrecha y la afectación de uno de ellos, por lo general, acarrea una lesión al otro. Bajo este entendido, se ha manifestado que el derecho al buen nombre cobija la reputación, mientras que la honra se estructuraría en torno a la consideración de que toda persona merece por su condición de miembro de la especie

humana. De otra parte, se ha vinculado el derecho al buen nombre a las actividades desplegadas de forma pública por alguien. Sosteniéndose que el mismo integraría la valoración que el grupo social hace de sus comportamientos públicos. En cambio, el derecho a la honra se ha utilizado para referirse a aspectos más relacionados con la vida privada de las personas y a su valor intrínseco”<sup>25</sup>.

En ese sentido, la presente ley garantiza el contenido esencial del derecho fundamental a la honra y buen nombre.

Frente al contenido del derecho al olvido que ha sido establecido por la jurisprudencia Constitucional y de la Corte Suprema de Justicia admite limitaciones. “Así las cosas, a excepción de los eventos en los que la ley disponga lo contrario, las autoridades están obligadas a borrar los datos de las personas que se sometieron al cumplimiento o a la prescripción de la pena”<sup>26</sup>. La presente ley estatutaria establece una excepción al derecho al olvido, señalando que una persona condenada por un delito sexual deberá estar registrada por el término de 10 años, lo que no contraviene lo establecido por la jurisprudencia ni la Constitución Política de Colombia.

#### **Facultad sancionadora de los entes territoriales**

La Ley 115 de 1994 estableció en el artículo 148 como funciones del Ministerio de Educación la función de inspección y vigilancia, con el fin de velar por el cumplimiento de la ley y de los reglamentos sobre educación.

Posteriormente, el Decreto número 906 de 1996 reglamentó las competencias que tendrían tanto el Ministerio de Educación Nacional como las Secretarías de Educación de los Entes Territoriales respecto de instituciones educativas del Estado o en establecimientos educativos fundados por particulares.

Bajo el anterior marco normativo, las secretarías de Educación tienen la competencia de sancionar a aquellas entidades que incumplen con las normativas relacionadas con el servicio público de educación.

La presente ley estatutaria establece una limitación para aquellas personas que han sido condenadas por delitos contra la libertad e identidad sexual, puesto que no pueden ser contratadas por entidades educativas.

No cabe duda de que dicha limitación afecta directamente la manera en la cual se presta el servicio público de educación, y en ese sentido las entidades territoriales tendrían la competencia de establecer sanciones de tipo administrativo. Así mismo, se establece la obligación de que las secretarías de Educación incorporen en sus planes de inspección y vigilancia los programas

<sup>22</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-273 de 2003.

<sup>23</sup> *Ibidem*.

<sup>24</sup> *Ibidem*.

<sup>25</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-277 de 2015.

<sup>26</sup> Corte Suprema de Justicia Sala Penal, Sentencia (Expediente 20889), agosto 19 de 2015, M. P.: Patricia Salazar.

necesarios para la aplicación de las normas señaladas en el presente proyecto de ley.

No se vulnera, por otra parte, el principio de legalidad aplicable frente a las sanciones de tipo administrativo. Sobre este aspecto la Corte Constitucional ha señalado lo siguiente:

“El principio de legalidad, en términos generales, puede concretarse en dos aspectos: el primero, que exista una ley previa que determine la conducta objeto de sanción y, el segundo, en la precisión que se emplee en esta para determinar la conducta o hecho objeto de reproche y la sanción que ha de imponerse. Aspecto este de gran importancia, pues con él se busca recortar al máximo la facultad discrecional de la administración en ejercicio del poder sancionatorio que le es propio. Precisión que se predica no solo de la descripción de la conducta, sino de la sanción misma”<sup>27</sup>.

Se puede señalar que, en primer lugar, el proyecto de ley determina de manera clara la conducta objeto de sanción. En segundo lugar, establece con precisión la conducta o hecho objeto de reproche. Por último, establece la sanción que se debe imponer.

En conclusión, se está frente a entidades que tienen la competencia legal para sancionar a las instituciones educativas sin importar su naturaleza jurídica, frente a la solicitud de un certificado que produce efectos directos sobre el servicio público de educación, y que es respetuoso del principio de legalidad que debe observar toda sanción de tipo administrativo.

#### 4. Normas que se modifican

El presente proyecto de ley deroga dos normas concretas: 1. El artículo 15 de la Ley 679 de 2001, y 2. El artículo 17 de la Ley 1336 de 2009.

##### 4.1 Artículo 15 de la Ley 679 de 2001

“**Artículo 15. Sistema de Información sobre Delitos Sexuales contra Menores.** Para la prevención de los delitos sexuales contra menores de edad y el necesario control sobre quienes los cometen, promuevan o facilitan, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y la Fiscalía General de la Nación desarrollarán un sistema de información en el cual se disponga de una completa base de datos sobre delitos contra la libertad, el pudor y la formación sexuales cometidos sobre menores de edad, sus autores, cómplices, proxenetas, tanto de condenados como de sindicados.

El Departamento Administrativo de Seguridad y la Fiscalía General de la Nación promoverán la formación de un servicio internacional de información sobre personas sindicadas o condenadas por delitos contra la libertad, el pudor y la formación sexuales sobre menores de edad. Para

tal efecto se buscará el concurso de los organismos de policía internacional.

El presente artículo se deroga por cuanto el sistema de Registro queda en cabeza únicamente de la Fiscalía General de la Nación a cargo, además de establecer la regulación del mismo”.

##### 4.2 Artículo 17 de la Ley 1336 de 2009

“**Artículo 17. Sistema de Información sobre Delitos Sexuales.** En aplicación del artículo 257-5 de la Constitución, el Sistema de Información sobre Delitos Sexuales contra Menores de que trata el artículo 15 de la Ley 679 de 2001 estará a cargo del Consejo Superior de la Judicatura, quien convocará al Ministerio del Interior y de Justicia, al Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), a la Policía, al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, a Medicina Legal y a la Fiscalía General de la Nación para el efecto. El sistema se financiará con cargo al presupuesto del Consejo Superior.

El Consejo Superior reglamentará el sistema de información de tal manera que exista una aproximación unificada a los datos mediante manuales o instructivos uniformes de provisión de información. El Consejo también fijará responsabilidades y competencias administrativas precisas en relación con la operación y alimentación del sistema, incluyendo las de las autoridades que cumplen funciones de Policía Judicial; y dispondrá sobre la divulgación de los reportes correspondientes a las entidades encargadas de la definición de políticas asociadas a la Ley 679 de 2001. Asimismo, mantendrá actualizado el sistema con base en la información que le sea suministrada”.

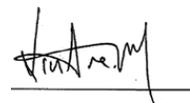
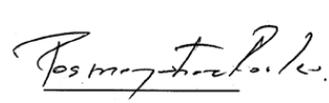
Este artículo modificó el artículo 15 de la Ley 679, estableciendo que el sistema estaría a cargo del Consejo Superior de la Judicatura. Sin embargo, el sistema aún está pendiente de su creación. Por esta razón, el presente proyecto de ley deroga expresamente el artículo 17, puesto que no se implementó el sistema de registro.

Es necesario que la ley establezca el contenido del registro y la información que allí consta, de tal manera que la protección de los niños sea real, efectiva y que no sea letra muerta.

#### Conclusión

Teniendo en cuenta las consideraciones precedentes, pongo en consideración del honorable Congreso de la República este Proyecto de Ley Estatutaria que consulta con las más profundas necesidades del pueblo colombiano.

De los honorables Congresistas,

<sup>27</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-564 de 2000.

## CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL

**Estudio al Proyecto de Ley Estatutaria 112 de 2016 Senado y a los Proyectos de ley número 87 de 2016 Senado y 041 de 2016 Cámara, que buscan regular temas comunes alrededor de la creación de un registro de condenados por la comisión de delitos sexuales.**

<b>Proyectos</b>	Proyecto de Ley Estatutaria 112 de 2016 Senado Proyecto de ley número 87 de 2016 Senado Proyecto de ley número 041 de 2016 Cámara
<b>Títulos</b>	Proyecto de Ley Estatutaria 112 de 2016 Senado, Por medio del cual se crea el registro de ofensores sexuales. Proyecto de ley número 87 de 2016 Senado, Por medio de la cual se establece el régimen de inhabilidades a quienes hayan sido condenados por delitos sexuales contra menores, se crea el registro de inhabilidades y se dictan otras disposiciones. Proyecto de Ley 041 de 2016 Cámara, Por el cual se tutela el derecho al libre desarrollo sexual de las niñas y niños menores de catorce años.
<b>Autores</b>	Rosmary Martínez Rosales (112 de 2016 Senado) Nadia Blel Scaff (87 de 2016 Senado) Eloy Chichi Quintero Romero (041 de 2016 Cámara)
<b>Fecha de Presentación</b>	PLE 112 de 2016 Senado: 17 de agosto de 2016 PL 87 de 2016 Senado: 9 de agosto de 2016 PL 041 de 2016 Cámara: 2 de agosto de 2016
<b>Referencia</b>	Concepto 16.22

El Comité Técnico estudió en sus sesiones ordinarias de los días 1º y 8 de septiembre de 2016 los textos de los Proyectos de ley número 87 de 2016 Senado (*Gaceta del Congreso* número 606 del 10 de agosto de 2016); 041 de 2016 Cámara (*Gaceta del Congreso* número 597 del 9 de agosto de 2016) y el Proyecto de Ley Estatutaria 112 de 2016 Senado (*Gaceta del Congreso* número 646 del 19 de agosto de 2016), todos relacionados con la creación de un registro de condenados por delitos sexuales cometidos contra menores de edad, razón por la cual se decidió elaborar un único concepto para las tres propuestas legislativas.

### I. Objeto de los proyectos

El conjunto de proyectos de ley estudiados por el Consejo Superior de Política Criminal tiene como objeto central la creación de un registro nacional de personas que sean condenadas por la comisión de delitos sexuales, derivando de esto diversas respuestas tanto de carácter punitivo como administrativo, y con la finalidad de buscar una mayor protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Los objetos específicamente presentados fueron los siguientes:

Proyecto	Objeto
Proyecto de Ley Estatutaria 112 de 2016 Senado	Crear el Registro Nacional de Ofensores Sexuales, así como regular su organización y funcionamiento.

Proyecto de ley número 87 de 2016 Senado	Establecer el régimen y registro de inhabilidades a quienes hayan sido condenados por delitos sexuales cometidos contra menores
Proyecto de ley número 041 de 2016 Cámara	Protección del menor de catorce años en su desarrollo sexual mediante la creación de un banco de pedófilos

La estructura interna de cada proyecto de ley es la siguiente:

#### a) Proyecto de ley número 041 de 2016 Cámara

Este proyecto de ley está compuesto por seis (6) artículos, incluido el relativo a la vigencia y derogatoria, algunas definiciones normativas y la creación y puesta en funcionamiento de un “Banco de pedófilos”.

El “Banco de pedófilos” contendría información relativa a personas condenadas por delitos sexuales como la pornografía, actos sexuales, acceso carnal violento o abusivo, u otros actos libidinosos sobre menores de 14 años. La propuesta dispone incluir información personal del condenado sometida a reserva, pese a lo cual dispone, como también se hace en el Proyecto de ley número 87 de 2016 Senado, la obligación de las entidades públicas y privadas que tengan relación funcional con menores de edad, de consultar esta base de datos para evitar la contratación de quienes figuren en el registro.

#### b) Proyecto de ley número 87 de 2016 Senado

Este proyecto de ley está compuesto por cuatro (4) artículos, incluido el relativo a la vigencia, la creación de una inhabilidad expresa y su manejo mediante un registro. Pretende establecer una inhabilidad general para ejercer todo tipo de trabajos y labores que impliquen una relación directa y habitual con menores de edad, como efecto posterior a la imposición de condena por delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales.

Dicha inhabilidad deberá ser inscrita en un registro nacional manejado por el Ministerio de Defensa y la Policía Nacional, que implicaría el deber de verificación de estos datos por parte de las entidades públicas y privadas que funcionalmente impliquen el manejo de menores de edad, para determinar los procesos de selección de personal y vinculación laboral o de servicios.

#### c) Proyecto de Ley Estatutaria 112 de 2016 Senado

Este proyecto de ley estatutaria consta de cinco (5) títulos que contienen treinta (30) artículos. Busca desarrollar un sistema de registro de ofensores sexuales, estableciendo algunos principios y reglas básicas de funcionamiento; un ámbito de aplicación; destinatarios; formas de realización; instituciones y dependencias competentes, y consecuencias de su operación.

## II. Análisis político-criminal de los proyectos

### 1. La naturaleza de la ley que regula un registro de personas condenadas por delitos sexuales

Comoquiera que se presenta al examen del Consejo Superior de Política Criminal dos proyectos de ley ordinaria y uno de ley estatutaria para regular el registro de personas condenadas por delitos sexuales, el primer punto que debe abordarse es el de naturaleza de la ley que permitiría una regulación de esta naturaleza.

Para estos efectos, se puede recordar la Sentencia C-818/11 de la Corte Constitucional, según la cual:

“La Constitución Política de 1991 consagró en los artículos 152 y 153 un procedimiento legislativo cualificado en aquellas materias que el Constituyente consideró como de mayor trascendencia dentro del Estado Social de Derecho. En efecto, en dichas disposiciones no solo se señaló el contenido material de los asuntos que deben ser reglamentados mediante ley estatutaria, sino también se ordenó el establecimiento de un trámite de formación de las mismas más riguroso en cuanto a la aprobación por mayorías especiales y a la revisión constitucional previa a la sanción, oficiosa y definitiva. Esta tendencia de establecer procedimientos especiales para la regulación de ciertas materias, también puede encontrarse en los artículos 19.2 de la Constitución Alemana y 53, numeral 1, de la Constitución Española, según los cuales corresponde al legislador cualificado (mediante leyes orgánicas) el desarrollo de materias estructurales para la organización y funcionamiento del Estado y de la sociedad. La jurisprudencia constitucional ha señalado que la introducción de las leyes estatutarias en el derecho colombiano tiene como fundamento: “i) la naturaleza superior de este tipo de normas requiere superior grado de permanencia en el ordenamiento y seguridad jurídica para su aplicación; ii) por la importancia que para el Estado tienen los temas regulados mediante leyes estatutarias, es necesario garantizar mayor consenso ideológico con la intervención de minorías, de tal manera que las reformas legales más importantes sean ajenas a las mayorías ocasionales y, iii) es necesario que los temas claves para la democracia tengan mayor debate y conciencia de su aprobación, por lo que deben corresponder a una mayor participación política”. El artículo 152 de la Constitución prevé que deberán tramitarse a través de las leyes estatutarias: (i) los derechos y deberes fundamentales, y los procedimientos y recursos para su protección; (ii) la administración de justicia; (iii) la organización y régimen de los partidos y movimientos políticos, el estatuto de la oposición y las funciones electorales; (iv) las instituciones y mecanismos de participación ciudadana; (v) los Estados de excepción; y (vi) la igualdad electoral entre candidatos a la Presidencia de la República”.

De acuerdo con lo anterior, es posible concluir que en el caso bajo estudio es preciso regular el registro a través de una ley estatutaria, pues dado el hecho de que se trata de una medida que implica la afectación de varios derechos fundamentales y que impone serias restricciones a una determinada parte de la población colombiana, es necesario garantizar un mayor grado de consenso sobre la medida y un mayor grado de discusión en el Congreso de la República, a más de que con el registro se afectan derechos fundamentales como la dignidad humana, el derecho al trabajo, el derecho a la información y el derecho al olvido.

En efecto, un registro en el que se pretende incorporar la plena identificación y las condiciones biométricas de una persona, que implica la incorporación de una herramienta destinada al reconocimiento único de seres humanos basado “en uno o más rasgos conductuales o rasgos físicos intrínsecos”, que afecta además a personas condenadas por delitos sexuales, y está destinado a consignar las inhabilidades y restricciones a derechos fundamentales, puede afectar ampliamente no solo las expectativas de vida en sociedad para esta clase de personas, sino su entorno familiar y las condiciones del desarrollo personal posterior a la condena y al cumplimiento de la pena, por lo que se debe exigir una regulación estable, debidamente discutida y mediante una ley con rango superior a la ordinaria, para que pueda irrigar, sin sacrificar los derechos constitucionales, otras normas jurídicas.

### 2. El avance hacia medidas no punitivas

Independientemente de las observaciones que pueden hacerse a los proyectos de ley que se estudian, el Consejo Superior de Política Criminal advierte y destaca que con ellos se pretende un avance hacia la superación de las medidas estrictamente punitivas para afrontar un fenómeno social que demanda no solamente la reacción penal –como se impone a través de las sentencias condenatorias– sino instrumentos que puedan hacer viable algún grado de prevención del delito como en este caso, del tipo de la prevención especial. Se valora positivamente, por lo tanto, que hay un paso en la discusión que supera los llamados públicos de condenas como la pena de muerte o la prisión perpetua, y aun cuando el registro se configura a partir de una sentencia condenatoria, se abre el debate sobre sanciones y medidas alternativas en relación con los delitos sexuales.

Sin embargo, es preciso anotar que existen muchas otras medidas de prevención general del delito y se deberían considerar al momento mismo de la discusión de estos proyectos en el Congreso de la República, a fin de dotar al Estado de precisas herramientas que actuar antes de la realización del hecho punible, con el fin de evitar que, ante una inadecuada implementación del registro, o su fracaso como medida efectiva para la prevención de los delitos sexuales, se

acuda nuevamente al llamado a penas más severas que desaten una nueva escalada de alzas en los límites punitivos, ya de por sí muy elevados en la legislación colombiana.

### 3. La adecuación del registro a normas internacionales

Se puede afirmar que, en términos generales, el registro de personas condenadas por delitos sexuales halla fundamento en las previsiones de la Convención sobre los Derechos del Niño, que en su artículo 19 prevé que los Estados han de adoptar “todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual”.

En materia de derecho blando, *soft law*, el registro se adapta a las “Estrategias y Medidas Prácticas Modelo de las Naciones Unidas para Eliminar la Violencia contra los Niños en el Ámbito de la Prevención del Delito y la Justicia Penal”, que recomienda a los Estados aplicar programas de prevención del abuso infantil en todas sus formas, no solo a través de la creación de conciencia sobre la “forma de prevenir la violencia contra los niños y responder a ella entre las personas que tienen contacto habitual con niños en los sectores de la justicia, la protección de la infancia, el bienestar social, la salud y la educación y en ámbitos relacionados con el deporte, la cultura y las actividades de ocio”, sino también mediante la promoción de la investigación y la reunión, análisis y difusión de datos.

En este sentido, se recuerdan las Estrategias 18 y 23:

“18. Se insta a los Estados Miembros, a los institutos de la red del programa de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal, a las entidades competentes del sistema de las Naciones Unidas y a otras organizaciones internacionales, institutos de investigación, organizaciones no gubernamentales y asociaciones profesionales pertinentes a que, según proceda:

- a) Establezcan y fortalezcan mecanismos de reunión sistemática y coordinada de datos sobre la violencia contra niños, incluida la violencia contra niños que hayan entrado en contacto con el sistema de justicia;
- b) Vigilen los casos de violencia contra niños que se denuncien a la policía y otros organismos de la justicia penal y publiquen informes periódicos sobre ellos, en que se señale el número de casos y los porcentajes de detenciones y personas puestas en libertad y se suministre información sobre el enjuiciamiento y la sentencia recibida por los presuntos agresores, así como sobre la prevalencia de la violencia contra niños, y para ello utilicen los datos obtenidos mediante encuestas de población.

...

23.

- b) Estrechen los vínculos operacionales, especialmente en situaciones de emergencia, entre los servicios sociales y de salud, tanto públicos como privados, y los organismos de justicia penal, a fin de denunciar y registrar los actos de violencia contra niños y responder correctamente a esos actos, protegiendo al mismo tiempo la intimidad de los niños víctimas de violencia;
- (d) Establezcan sistemas de información y protocolos interinstitucionales, de conformidad con la legislación nacional sobre protección de datos, para facilitar el intercambio de información y posibilitar la cooperación a efectos de detectar actos de violencia contra niños, responder a ellos, proteger a los niños víctimas de violencia y hacer rendir cuentas a los agresores”.

### 4. La inconveniencia de los proyectos de ley

No obstante que existen aspectos favorables a la iniciativa de crear el registro de personas condenadas por delitos sexuales, el Consejo Superior de Política Criminal se pronuncia adversamente a las propuestas radicadas, en razón de que contienen normas que ponen en peligro derechos fundamentales de los ciudadanos, o imponen a los particulares cargas desproporcionadas que no deben asumir.

Para este aparte del concepto, el Consejo toma como referente el contenido del Proyecto de ley número 112 de 2016 Senado, *por medio de la cual se crea el Registro Nacional de Ofensores Sexuales*, en el texto radicado ante el Senado de la República, no solo por tratarse de un proyecto de ley estatutaria, sino porque contiene la más amplia regulación sobre la materia, en comparación con los otros dos proyectos de leyes ordinarias.

4.1. *La amplitud del registro.* De conformidad con lo previsto en el artículo 1°, el objeto de la ley es crear el registro nacional de ofensores sexuales, entendiéndose por estos a las personas que resultaren condenadas por cualquiera de las conductas descritas en el Libro Segundo Título IV del Código Penal. Tal como está previsto, entonces, el registro no pretende solamente la adopción de una medida preventiva acorde con los instrumentos internacionales para garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes, sino que extiende su regulación a los delitos de tipo sexual cometidos en contra de cualquier persona –inclusive los mayores de edad– y abarca todas las conductas del título, dentro de las cuales se encuentra, por ejemplo, el delito de omisión de denuncia del artículo 219B, que no necesariamente implica la comisión dolosa de un delito de carácter sexual en contra de los menores de edad.

4.2. *La reserva del registro.* En el artículo 3.F se define lo que es registro nacional de ofensores sexuales y allí se especifica que el mencionado sistema de información está sujeto a reserva. Al parecer esta condición –reserva– eliminaría cualquier objeción frente a la posible violación de los derechos reconocidos en el artículo 15 constitucional. Sin embargo, como no se especifica el alcance de la reserva y más adelante existen normas según las cuales algunos datos podrían ser de conocimiento público, el Consejo Superior de Política Criminal considera que la disposición es inconveniente al no definir el nivel de reserva ni establecer protocolos especiales para la protección de información sensible de algunos habitantes del territorio nacional. Si bien el artículo 4.1 parecería solucionar el problema al establecer que “en ningún caso podrá hacerse público el contenido del Registro Nacional de Ofensores Sexuales ni su certificado de antecedentes”, lo cierto es que esa reserva “absoluta” que aquí se establece es apenas relativa, en función del destino que la ley contempla para los certificados correspondientes y a posibilidad de que cualquier persona autorizada por la ley podrá solicitar o exigir el certificado de antecedentes según la información que reposa en el registro.

4.3. *El conocimiento de los datos del registro.* El artículo 9° dispone que podrán solicitar información contenida en el registro solamente los jueces de cualquier orden jurisdiccional para los asuntos de su competencia; los órganos de policía judicial si fuere necesario para el cumplimiento de sus funciones, y la persona registrada, respecto de su propia información. Esta regulación, en criterio del Consejo de Política Criminal, parece conveniente en función de la protección que se debe dar a los datos sobre condiciones personales y de la intimidad de las personas y parece señalar un criterio sobre el nivel de la reserva de la información.

No obstante, en el artículo 15 se dice que, sin excepción, están obligados a exigir el certificado los Jardines Infantiles; las instituciones de Educación Básica y Media; el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar; los centros de pediatría, y las demás entidades públicas y privadas cuyo objeto esté relacionado con la interacción con menores de edad, con lo cual el nivel de reserva se degrada porque el documento puede llegar a todos estos centros –que son muchos– y no tiene control sobre la reserva de su contenido, al punto que no se consagra obligación alguna para evitar su divulgación.

4.4. Los proyectos de ley que se analizan, en general, y en particular el Proyecto de ley número 112 de 2016 Senado, no contiene en realidad medidas de prevención de las conductas punibles que afectan los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Se supone que el registro es una condición suficiente para evitar este tipo de delitos –aun cuando su efectividad no se ha medido ni está

demostrada– y quizás por esta razón no se prevén otras medidas que puedan resultar efectivas para la evitación de las conductas. A este propósito, el Consejo recomienda examinar el contenido de las “Estrategias y Medidas Prácticas Modelo de las Naciones Unidas para Eliminar la Violencia contra los Niños en el Ámbito de la Prevención del Delito y la Justicia Penal”, que contiene una amplia gama de instrumentos tendientes a prevenir todo tipo de violencia en contra de los menores de edad.

En materia de prevención del delito se tiene que considerar que, de acuerdo con las cifras que se citan en la exposición de motivos, los delitos cometidos por profesores y personas encargadas del cuidado de niños, niñas y adolescentes son más apenas el 1,55% del universo, y los delitos realizados por desconocidos solo alcanzan una representación del 8,14%, al paso que el 40,50% corresponde a casos perpetrados por los familiares y el 35,24% se imputa a amigos y conocidos del menor de edad. De acuerdo con esta epidemiología, parece poco representativo, como medida preventiva, la exigencia del registro de agresores sexuales y se evidencia que la prevención debe dirigirse principalmente hacia el cuidado de los niños, niñas y adolescentes en el entorno familiar o íntimo de sus relaciones. No quiere decir esto que la medida propuesta no vaya a rendir ningún fruto, sino que se pone de presente el bajo impacto que podría tener en materia de evitación del delito y la necesidad de revisar la estrategia para reducir efectivamente las conductas que se pretenden eliminar. 4.5. Para el Consejo, resultan más efectivas medidas que apunten a prestar tratamiento psicológico personalizado como las implementadas en Alemania en el marco del Proyecto *Dunkelfeld*, que ofrece la posibilidad de un tratamiento libre y confidencial para quienes buscan ayuda terapéutica con su preferencia sexual hacia niños o adolescentes, y reciben apoyo directo e indirecto para evitar la ofensa sexual y, particularmente, se relacionan con el control que el individuo debe desarrollar en materia de consumo de pornografía en internet, estrategia que también se ha adoptado en otras partes, siendo ejemplos de ella la denominada “Fuera de la Red” que es un programa de intervención cognitivo-conductual español; el “*Internet Sex Offender Treatment Program*” de Gran Bretaña, y el “*Berlin Dlssexuality Therapy*” desarrollado dentro del Proyecto de Prevención *Dunkelfeld*.

Este tipo de iniciativas y programas deben explorarse en el ámbito nacional con el fin de buscar mejores resultados. El registro –que además puede implementarse coetáneamente– puede aportar algunos resultados en materia de prevención del delito, pero dada su predecible escasa incidencia de acuerdo con la epidemiología atrás descrita, puede aplazarse para orientar sus recursos hacia la implementación de medidas más efectivas.

Como último argumento en este punto, puede esgrimirse la poca efectividad que en la prevención de los delitos en general tiene actualmente el certificado de antecedentes penales que no ha demostrado efectividad en la prevención de la delincuencia y cuyos efectos no se han demostrado. La medida es similar: Se inscribe la condena en un registro público y el antecedente impide –de hecho– a quien lo tiene, acceder a los puestos de trabajo o limita, en alguna medida, su movilidad social. Sin embargo, no existe estudio alguno que permita determinar que ese sistema incide en la evitación de las conductas delictivas.

4.6. La Corte Constitucional, en la Sentencia C-061 de 2008 se ocupó de analizar la exequibilidad de la medida de publicación de las fotografías de personas condenadas por delitos sexuales contra niños, niñas y adolescentes, anotando que

Si se trata de ejercer prevención general para disuadir a futuros infractores en potencia, tampoco aparece motivación en el proceso legislativo, con estudios biológicos, psicológicos, sociológicos y, en general, criminológicos, sobre la naturaleza de esos delitos, particularmente cuando son cometidos contra seres humanos que no han adquirido formación sexual, pudiendo mediar impulsos irracionales, instintivos e irrefrenables, anómalos frente al comportamiento sexual de la mayoría de la población, que difícilmente podrían ser controlados así se observe que la justicia ha sido eficiente y severa en algunos casos, frente a otros individuos que incurrieron en comportamientos semejantes.

Tampoco se analizó, en la misma línea, el índice de reincidencia en este tipo de conductas, que puede ser significativamente alto y daría lugar a pensar que tampoco opera la prevención especial, con lo que aún el hecho de haberse divulgado la información relativa a la propia condena, no parecería razón suficiente para contener a un individuo en trance de cometer una nueva acción delictiva de la misma naturaleza.

En el plano de prevenir a la población sobre la presencia de estos individuos en sus vecindarios y el peligro que representan, debe tenerse en cuenta que por la época en que ha de efectuarse la difusión, “las personas que hayan sido condenadas en el último mes”, en la mayoría de los casos el sentenciado estará aún privado de la libertad, dado el extendido quantum punitivo actual, quedando sin fundamento ese objetivo de la publicación en el mes siguiente.

Pero, en el otro extremo, si se previera que la divulgación ha de hacerse al ser excarcelado, se estaría desconociendo el nominal efecto de reinserción social, rehabilitación o resocialización que se le abona a la pena como una de sus funciones inmanentes, teóricamente justificadora especialmente de la privación de la libertad.

Por lo anterior, no encuentra la Corte evidencia, ni siquiera mediana, de que el medio escogido para

brindar protección a la población infantil tenga una efectividad tal que justifique la instauración de esta medida.

La Corte Constitucional en el mencionado fallo concentra una buena parte de su motivación en señalar que la protección de los derechos de los niños y de su interés superior no resulta ser un argumento legítimo para establecer sanciones que afectan irrazonablemente derechos fundamentales de los agresores, que no se ha probado empíricamente que traigan de suyo efectos materiales benéficos y reales en torno a la prevención de delito y la protección de los menores, y por el contrario, pueden generar mayores grados de revictimización y alientan la estigmatización pública.

En razón de estas consideraciones, el Consejo Superior de Política Criminal observa una posible inconstitucionalidad de los proyectos de ley estudiados a la luz de la efectividad de las medidas propuestas, así como en relación con la proporcionalidad de la misma respecto de los derechos fundamentales que puedan ser afectados, que también examinó la Corte Constitucional en su oportunidad.

4.7. El proyecto de ley establece una extensión de la pena que es completamente nueva, que no se encontraba incluida como parte de la sanción establecida para los delitos contemplados en el Título IV de la parte especial del Código Penal, con lo que para que esta sea viable se requeriría de una reforma de los artículos correspondientes en el componente de determinación de la pena, y en todo caso, hasta tanto dicha reforma no entrara en vigencia, la aplicación de los efectos de los registros de ofensores sexuales con relación a las limitaciones de acceso al trabajo, resulta completamente en contravía del principio de legalidad, efecto que también se daría si se llegare a aplicar con relación a las personas que fueron condenadas con anterioridad a la promulgación de la ley que establece esta inhabilidad.

## **5. Las necesidades de mejoramiento del proyecto de ley**

Considerando en todo caso, que el proyecto de ley estatutaria puede surtir con éxito su trámite legislativo, el Consejo propone las siguientes observaciones que considera necesarias para limitar al máximo la posible restricción de derechos y garantizar la implementación de estas medidas, desde el enfoque de política criminal garante de los derechos humanos, coherente, preventiva y basada en fundamentos empíricos:

5.1. El registro de personas condenadas por delitos sexuales, de acuerdo con la exposición de motivos, pretende configurar una medida efectiva de prevención de delitos de esta naturaleza cometidos contra menores de edad, de manera que resulta razonable limitar su contenido a los delitos cometidos contra niños, niñas y adolescentes, eliminando la posibilidad de que se inscriban en

él las condenas producidas por delitos sexuales en contra de mayores de edad, entre otras razones, porque la evidencia científica disponible diferencia entre la compulsión hacia los menores y las ofensas sexuales en contra de adultos, por lo que los entornos en los que se cometen son distintos y carecería de sentido exigir el certificado a quienes han sido condenados por diversos delitos sexuales contra mayores de edad, al parecer no inclinados a la comisión de delitos contra menores de edad.

5.2. En relación con el derecho al trabajo, el Consejo apunta la necesidad de definir más clara y expresamente las áreas de la actividad productiva en las que resulte posible limitar el acceso a este derecho a los condenados como ofensores sexuales, puesto que en el proyecto se hace una amplia enumeración de campos en los cuales no se podría acceder a empleos, tales como el servicio doméstico; la realización de tareas en jardines infantiles; el desempeño en instituciones de educación básica y media; el trabajo en el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar; las labores en los centros de pediatría y, en general, cualquier actividad en instituciones públicas o privadas que tengan funciones en las que se interactúe con menores de edad, ámbitos de la actividad laboral que pueden ser ampliados por el Ministerio de Educación Nacional.

5.3. A fin de prevenir que los datos inscritos en el registro de agresores sexuales se divulguen sin control alguno, el proyecto debería prever algunas medidas para que las entidades que tienen acceso a él o lo han requerido, garanticen la confidencialidad del registro. Estas medidas se consideran necesarias no solo en relación con la preservación de los derechos fundamentales de quien se halle inscrito en el registro, sino como medida de prevención de reacciones incontroladas de la sociedad hacia los condenados por delitos sexuales.

Una medida que puede resultar adecuada es que el empleador exija entre los documentos que deben ser presentados al momento de solicitar trabajo, que el certificado sea aportado por el aspirante y que solamente se pueda contratar a quienes efectivamente no estén inhabilitados, sin la obligación de dejar copia del certificado en los archivos de la entidad, con lo cual se haría efectiva la protección de que los datos del registros no pueden ser solicitados sino por las autoridades judiciales y de investigación criminal para el cumplimiento de sus funciones.

5.4. Deben estar enunciados, en forma clara y detallada, los límites y competencias del registro y banco de datos de las personas condenadas por delitos sexuales, con el fin de que la norma no resulte inconstitucional. A mayores restricciones para el acceso a la información (tanto de quien solicita el certificado como los motivos para ello), menores serán las posibilidades de que la norma permita la violación de los derechos de las

personas que fueron condenadas y ya cumplieron su pena.

5.5. El literal b), del artículo 11 debería modificarse, porque si se produce algún uso indebido de la información consignada en el registro debe examinarse la situación a la luz de las regulaciones actuales sobre difusión de informaciones reservadas contenidas en el Código Penal; las Secretarías de Educación no tienen competencias en este tema y, de conservarse su intervención, debería contemplarse el efecto que en el control de las instituciones educativas tendría el uso indebido o la divulgación del contenido del registro.

5.6. El literal b), del artículo 12 se inscribe dentro de las obligaciones de los inscritos en el registro. Siendo ello así, no tiene sentido que una de ellas sea la de conservar la información y evitar que sea adulterada, eliminada, consultada o accedida por quienes no tienen posibilidad de hacerlo. Estas son obligaciones de quien administre el registro, no de quienes estén inscritos en él.

5.7. El artículo 22 establece una multa para las personas jurídicas de derecho público o privadas que no exijan el registro. De esta forma, la sanción pecuniaria sería pagada por la persona jurídica y, en el caso de las entidades oficiales, con recursos públicos. Para evitar esta consecuencia que afecte el erario, el Consejo estima más adecuado que la multa sea pagada directamente por el representante legal de la entidad o por el funcionario encargado de verificar los requisitos de contratación, a título personal.

## 6. Conclusión

El Consejo Superior de Política Criminal considera que los proyectos de ley sometidos a estudio, por los motivos antes señalados, presentan visos de inconstitucionalidad que los hacen inviables.

Asimismo, aunque las iniciativas legislativas marcan un grado de evolución en la búsqueda de alternativas para la protección de la libertad, integridad y formación sexual de las niñas y niños del país, superando visiones anacrónicas de cara a la construcción de un derecho penal conforme con principios democráticos y constitucionales, como las que propugnan por el establecimiento de sanciones de pena de muerte o cadena perpetua para los agresores, en todo caso tampoco establecen alternativas viables e integrales para el abordaje asertivo del fenómeno y su aprobación implicaría el reforzamiento de acciones de carácter inmediateista, con lesión de derechos fundamentales, y que como resultado pueden traer consigo ejercicios desproporcionados del poder punitivo con muy poca eficacia social.

Por los anteriores criterios de inconveniencia político-criminal de los proyectos, sumados a la necesidad de fortalecer la exigencia de construcción de proyectos de ley o acto legislativo en materia penal que posean una amplia y consistente

sustentación, principalmente fundada en evidencia empírica, relativa a su constitucionalidad, conveniencia, pertinencia y necesidad incluidas en sus exposiciones de motivos, se emite el presente concepto desfavorable. Sin embargo, se destaca que de realizarse las modificaciones a las que se alude en el numeral cinco (5) de este concepto sobre “Las necesidades de mejoramiento del proyecto de ley”, el proyecto de ley estatutaria puede tener viabilidad.

**CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL**

**Marcela Abadía Cubillos**  
 Directora de Política Criminal y Penitenciaria  
 Secretarí­a Técnica Consejo Superior de Política Criminal

SENADO DE LA REPÚBLICA  
 SECCIÓN DE LEYES  
 SECRETARÍA GENERAL  
 TRAMITACIÓN DE LEYES

Bogotá, D. C., 22 de agosto de 2017

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 95 de 2017 Senado, *por medio de la cual se crea el Registro Nacional De Ofensores Sexuales*, me permito remitir a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada en el día de hoy ante Secretarí­a General del Senado de la República por las honorables Senadoras *Rosmery Martínez Rosales, Viviane Morales 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**

Agosto 22 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.*

**CONTENIDO**

Gaceta número 734 - jueves 24 de agosto de 2017

**SENADO DE LA REPÚBLICA  
 PROYECTOS DE LEY**

	Págs.
Proyecto de ley número 94 de 2017 Senado, por la cual se modifica el artículo 14 de la Ley 115 de 1994.....	1
Proyecto de ley número 95 de 2017 Senado, por medio de la cual se crea el Registro Nacional De Ofensores Sexuales.....	3