**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 025 DE 2021 CÁMARA**

*“Mediante la cual se crea el proceso monitorio penal como un mecanismo preferente para la atención y reparación integral a casos de violencia intrafamiliar”.*

Bogotá, D.C., agosto 25 del 2021

Doctor

**JULIO CESAR TRIANA QUINTERO**

Presidente

**Comisión Primera Constitucional Permanente**

Cámara de Representantes

Ciudad

**REF. Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley número 025 de 2021 Cámara,** *“Mediante la cual se crea el proceso monitorio penal como un mecanismo preferente para la atención y reparación integral a casos de violencia intrafamiliar”.*

Honorables Representantes:

En cumplimiento de su encargo, me permito rendir informe de ponencia para primer debate en la Comisión Primera Constitucional de la Honorable Cámara de Representantes, conforme a lo establecido en el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992, al **Proyecto de Ley número 025 de 2021 Cámara,** *“Mediante la cual se crea el proceso monitorio penal como un mecanismo preferente para la atención y reparación integral a casos de violencia intrafamiliar”.*

1. **TRÁMITE LEGISLATIVO**

*.*

El día 20 de julio del 2021 fue presentado por los Honorables Senadores Berner león Zambrano Erazo , Carlos Abraham Jiménez , John Harold Suarez Vargas , José Ritter López Peña, y los honorables Representantes a la Cámara Norma Hurtado Sánchez, Teresa De Jesús Enríquez Rosero, Jezmi Lizeth Barraza Arraut, Mónica María Raigoza Morales, Karen Violette Cure Corcione, Mónica Liliana Valencia Montaña, Harry Giovanny González García, Oscar Tulio Lizcano González, José Luis Correa López, Alfredo Rafael Deluque Zuleta, Jairo Giovany Cristancho Tarache, Jorge Eliecer Tamayo Marulanda, Milton Hugo Angulo Viveros, y por mí, Margarita María Restrepo Arango, en calidad de autores, el Proyecto de Ley número 025 de 2021, ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes, con su correspondiente exposición de motivos.

El 10 de agosto del 2021, esta iniciativa fue recibida por la Secretaría de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, y posteriormente, el 11 de agosto, fui designada como ponente para primer debate de este proyecto, por la presidencia de la misma.

1. **OBJETO DEL PROYECTO:**

El presente proyecto de ley tiene por objeto adicionar un artículo nuevo al Código de Procedimiento Penal con el fin de agilizar el proceso de atención y reparación a las víctimas de violencia intrafamiliar por medio de un mecanismo preferente.

1. **CONTENIDO DEL PROYECTO:**

El articulado propuesto es el siguiente:

***Artículo 1°: Objeto:*** *La presente ley tiene por objeto adicionar un artículo nuevo al Código de Procedimiento Penal con el fin de agilizar el proceso de atención y reparación a las víctimas de violencia intrafamiliar por medio de un mecanismo preferente.*

***Artículo 2º****: Adiciónese el artículo 534A a la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:*

***Artículo 534A. Ámbito de aplicación****: El procedimiento monitorio penal se aplicará a la conducta punible de violencia intrafamiliar definido en el artículo 229 de la Ley 599 de 2000, el cual se regirá por las siguientes reglas:*

1. *El proceso monitorio penal deberá estar fundamentado en una prueba técnica emitida por la Comisaría de Familia, por la autoridad judicial, por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, que demuestre alto riesgo para la integridad física o psicológica de la víctima.*
2. *La Fiscalía General de la Nación, de oficio y dentro de los dos (2) días siguientes a la emisión del informe técnico, presentará el caso ante el Juez de Control de Garantías, aportando las demás pruebas pertinentes y conducentes a que haya lugar y de llegar a ser necesarias.*
3. *El Juez de Garantías, dentro de los cuatro (4) días siguientes al conocimiento del caso, citará a la presunta víctima y victimario en audiencia del proceso monitorio penal.*
4. *Las audiencias de proceso monitorio penal, serán preferentes sobre los demás procesos que conozca el juez de garantías, incluso en los que cuentan con personas privadas de la libertad, en cuyo caso se podrán llevar a cabo audiencias virtuales.*
5. *Esta audiencia del proceso monitorio penal debe darse en el marco de las garantías procesales señaladas en este Código.*
6. *Una vez instalada la audiencia se garantizarán los derechos de ambas partes. En todo caso, se mantendrán las medidas de protección ordenadas por la autoridad administrativa y judicial.*
7. *En esta misma se advertirá los beneficios de acogerse a este proceso, así como los efectos de renunciar al mismo, siendo estos la pérdida de los beneficios establecidos en los subrogados penales correspondientes, en caso de resultar condenado en el marco del proceso ordinario.*
8. *En todo caso, si la persona presuntamente acusada, decide o no acogerse a este tipo de proceso, se mantendrán y se firmarán los compromisos de no repetición y reparación en el marco de las medidas de protección ordenadas por la autoridad administrativa o judicial.*
9. *Una vez ordenadas estas medidas, el presunto victimario, en el marco de las reglas señaladas para la aplicación del principio de oportunidad, señalará la forma y condiciones para la reparación integral de la presunta o presuntas víctimas y la forma en que garantizará el cumplimiento de las mismas.*
10. *Igualmente, se ordenarán y practicarán las medidas cautelares señaladas en los artículos 92 y 99 del presente Código sobre los bienes del presunto victimario y en favor de las víctimas.*
11. *En el marco del principio de oportunidad, el incumplimiento de cualquiera de los compromisos y medidas ordenadas, se tendrá como renuncia a la aplicación del proceso monitorio con las consecuencias señaladas en el numeral séptimo de este artículo.*

***Artículo 2º****:* ***Vigencia y derogatorias.*** *Esta ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.*

1. **CONSIDERACIONES**

Históricamente la violencia intrafamiliar ha mostrado altas cifras, especialmente la cometida contra las mujeres; según un Informe de SISMA MUJER, en el año 2019 se realizaron 28.277 exámenes médico legales a personas que fueron víctimas de violencia intrafamiliar, de los cuales 16.797 correspondieron a mujeres, es decir, el 59,4% del total, representando una relación mujer a hombre de 3/2 aproximadamente.

Según la DIJIN de la Policía Nacional, en el año 2019, se registraron 116.535 casos de violencia intrafamiliar. De estos, 91.675 correspondieron a mujeres, es decir, el 78,67%, y 24.808 a hombres, es decir, el 21,23%; en 52 casos no se reportó el sexo de la víctima (0,04% de los casos). Esto quiere decir que, por cada hombre agredido, aproximadamente 4 mujeres fueron víctimas de este tipo violencia.

Del año 2018 al 2019 se deduce un aumento de 15,23% en el número de mujeres víctimas al pasar de 79.558 casos reportados en 2018, a 91.675 en 2019; además, de enero a octubre del 2020, la DIJIN reportó 73.038 mujeres víctimas de violencia intrafamiliar, lo que indica que en ese año cada 6 minutos una mujer fue víctima de este hecho en Colombia.

Adicionalmente, la Fiscalía General de la Nación reveló que la violencia intrafamiliar es el segundo delito más denunciado después del hurto. Durante el periodo de aislamiento, entre el 20 de marzo y el 30 de agosto del 2020, se presentaron 38.331 casos. No obstante, se observa una disminución de 7.042 casos en comparación con los del mismo periodo del año 2019, siendo registrados, 10.342 noticias criminales por delitos sexuales.

Asimismo, reveló el ente investigador que entre el 1.º de enero y el 29 de agosto del 2020, se registraron 60.581 denuncias por el delito de violencia intrafamiliar en Colombia, concentrándose en tres delitos: el feminicidio, la violencia intrafamiliar y la violencia sexual (Pagina Web Institucional, 2020). Para el mes de septiembre de 2020, se tenían programadas para traslado de escrito de acusación, procedimiento abreviado, 4.185 casos. El avance de esclarecimiento general acumulado de 2015 a 2020 para este delito es del 22,56 %., habiendo sido emitidas 4.030 órdenes de captura, 41.627 casos se encuentran en juicio y con sentencia condenatoria 16.366.

Desde 2015 a 29 de agosto de 2020, se solicitaron 27.978 medidas de protección, de las cuales se han concedido 9.904, es decir, el 35,4 %. de las 3.834 órdenes de captura, se encuentran en juicio 20.213 casos y se cuenta con sentencia condenatoria en 8.633 casos.

Ahora bien, este tipo de violencia es comúnmente generada por las parejas o exparejas de las víctimas, tanto, que en el año 2019 se realizaron 49.026 exámenes médico legales a personas que denunciaron haber sido violentadas por estas personas. De estos, 42.134 correspondieron a mujeres, es decir, el 85,94% del total, y 6.892 a hombres, es decir, el 14,06%. Esto representa una relación mujer a hombre de 6/1 aproximadamente.

Por otro lado, resaltamos que las mujeres más vulnerables al ser violentadas por su pareja o ex pareja son las que se encuentran dentro del rango de edad entre 20 y 34 años (60,82%). Si se analiza internamente a este grupo se tiene que las mujeres en edades entre 25 y 29 años son las más violentadas (36,61%), junto con las que tienen entre 20 y 24 años (33,78%).

Sobre el comportamiento de la violencia de pareja para el año anterior, del primero de enero al 30 de septiembre de 2020 se realizaron 23.092 exámenes médico legales a personas que denunciaron haber sido violentadas por su pareja o ex pareja. De estos, 19.966 correspondieron a mujeres, es decir, el 86,46% del total, y 3.126 a hombres, es decir, el 13,54%. Esto representa una relación mujer a hombre de 6/1 aproximadamente. Esto significó que al menos cada 20 minutos, una mujer fue agredida por su pareja en lo que va de 2020. De 2019 a 2020 (enero -septiembre) se observa un descenso de 34,84% de mujeres víctimas al pasar de 30.641 casos reportados de enero a septiembre de 2019, a 19.966 en el mismo periodo de 2019.

Adicionalmente, como lo mencionamos en un aparte anterior, el feminicidio es un delito en el que se refleja la violencia intrafamiliar, el cual llega a las últimas consecuencias: acabar con la vida de las mujeres, y que en estos últimos años ha llegado a cifras preocupantes, ya que en el año 2019 se realizaron 159 exámenes médico legales por homicidios perpetrados por el presunto agresor pareja o ex pareja, de los cuales 133 correspondieron a mujeres, lo que equivale al 83,65% del total, y 26 a hombres (16,35%), lo que representa una relación mujer a hombre de 5/1, es decir, una mujer fue asesinada por su pareja o ex pareja aproximadamente cada 3 días.

A su vez, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, en su informe FORENSIS 2019, señala haber conocido de 77.303 casos de violencia intrafamiliar para ese año, esto es 211.78 casos por día, de los cuales 58.931 fueron víctimas las mujeres; además, este informe señala que hay por lo menos un 70% de subregistro de esta clase de violencia.

Lo anterior, hizo concluir a la Consejería Presidencial para la Equidad de Género que más del 76%[[1]](#footnote-1) de las mujeres en Colombia han sufrido o sufren violencia intrafamiliar.

Finalmente la Encuesta Nacional de Demografía y Salud, 2015, señala que la violencia física recae en mayores proporciones sobre las mujeres, teniendo los siguientes datos:

* El 31.9% de las mujeres, actualmente o alguna vez reportó que su pareja o expareja había ejercido violencia física contra ellas. Por su parte, el 22.4% de los hombres reportó haber vivido violencia física por parte de su pareja o expareja[[2]](#footnote-2).
* El 28.8% de las mujeres, ha sido empujada o zarandeada por parte de su pareja, frente al 18.5% de los hombres.
* El 21.4% de las mujeres han sido golpeadas con la mano por su pareja, frente al 13.6% de los hombres.
* El 8.7% de las mujeres ha sido pateada o arrastrada por parte de su pareja, a diferencia de los hombres que reportan en un 1.8% este tipo de violencia
* El intento de estrangulamiento o quemar a la pareja también es mayor contra las mujeres: al 4.4% de ellas su pareja ha tratado de estrangularla o quemarla, y en el caso de los hombres este tipo de violencia se presentó en un 1.1%.

Como contera de estos informes, se tiene que es más que pertinente y urgente tomar medidas para eliminar este delito que lesiona la integridad de los miembros de la familia, donde las principales víctimas son las mujeres, y adicionalmente tomar medidas pertinentes para judicializar a los victimarios de esta conducta, ya que en la gran mayoría de los casos viven en impunidad, y continúan ejerciendo estos actos de violencia al interior de su familia, acabando, en algunos casos, con la vida de sus víctimas.

1. **DERECHO COMPARADO**

* En Bolivia, hay una Fiscalía Especializada en Atención a Víctimas de Atención Prioritaria. La Fiscalía Especializada en Atención a Víctimas de Atención Prioritaria (FEVAP) es una instancia dependiente del Ministerio Público creada con el objetivo de ejercer persecución penal especializada de hechos por delitos previstos en la Ley nº 263, “Ley Integral contra la Trata y Tráfico de Personas”, y la Ley nº 348, “Ley Integral para Garantizar a las Mujeres una Vida Libre de Violencia”.
* En Chile, existe la Unidad Especializada de Delitos Sexuales y Violencia Intrafamiliar: Las funciones de la Unidad Especializada en Delitos Sexuales y Violencia Intrafamiliar de la Fiscalía Nacional se enmarcan en el área de asesorías, análisis, coordinación, capacitación, elaboración y difusión en materias de la especialidad. La Unidad asesora y colabora al Fiscal Nacional en las materias de su competencia. Asimismo, la USEXVIF asesora y colabora con los fiscales que tengan a su cargo la dirección de la investigación en delitos sexuales y de violencia intrafamiliar.
* En Ecuador, se cuenta con la Fiscalía Especializada en Delitos Sexuales y Violencia Intrafamiliar, la Fiscalía Especializada en Delitos Sexuales y Violencia Familiar busca cumplir con la Ley Contra la Violencia a la Mujer y la Familiar, es por ello que tiene por objeto proteger la integridad física, psíquica y la libertad sexual de la mujer y los integrantes de la familia, mediante la prevención y sanción de la violencia intrafamiliar.
* En España, se tiene la Fiscalía Especialista en Violencia sobre la Mujer entre los instrumentos encaminados a fortalecer y garantizar el vigente marco penal y procesal de protección; la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, ha creado la figura del «Fiscal contra la Violencia sobre la Mujer» como Delegado del Fiscal General del Estado, y en las Fiscalías territoriales ha creado asimismo la «Sección contra la Violencia sobre la Mujer», que intervienen en las materias y procedimientos penales y civiles que conozcan los Juzgados de Violencia sobre la Mujer. La Sección contra la Violencia estará integrada por un Fiscal Delegado de la Jefatura, que “asume las funciones de dirección y coordinación que específicamente le son encomendadas”, y los fiscales adscritos que se determinen pertenecientes a las respectivas plantillas. La creación de la figura del Fiscal de Sala contra la Violencia sobre la Mujer representa un avance importante en la aportación del Ministerio Fiscal en la lucha contra delincuencia que tan nocivos efectos despliega en el círculo de sus víctimas. Se pretende lograrlo con la intensidad que permite la posición central del Fiscal General del Estado, pero con la flexibilidad de su articulación mediante un Fiscal Delegado que a nivel estatal se encargará de supervisar y coordinar la actuación de las Secciones contra la Violencia sobre la Mujer de todas las Fiscalías.
* En México, se tiene la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y la Trata, cuyo objetivo es conducir una investigación ministerial de los delitos de violencia contra las mujeres y trata de personas, centrada en la atención integral de las víctimas, que concluya en resoluciones sólidamente sustentadas.
* En Nicaragua existe la Unidad Especializada en Delitos contra la Violencia de Género, que es una dependencia con competencia nacional y le corresponde ejercer la persecución penal con perspectiva de género en todos aquellos delitos que se cometen en el ámbito público como privado en perjuicio de mujeres, niños, niñas, adolescentes, personas con discapacidad o que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad y cuyos derechos han sido violentados; además, le corresponde ejercer la acción penal a fin de que se sancione las diferentes formas de violencia física, psicológica, sexual, patrimonial, laboral a fin de garantizar la protección de los derechos humanos de las víctimas y que gocen de una vida libre de violencia que favorezca una cultura de convivencia familiar y social en respeto y equidad, erradicando las diferentes manifestaciones de violencia de manera que se produzcan cambios en los patrones socioculturales que reproducen y sostienen la violencia. Esta Unidad está integrada por una Fiscal Directora, Fiscales Auxiliares Especializados a Nivel Nacional encargados de ejercer la acción penal, así como realizar acompañamiento técnico jurídico y realizar la defensa de las causas judicializadas, y por el personal de apoyo que corresponda de acuerdo a las necesidades del servicio y la capacidad institucional.
* En Puerto Rico se tiene la Unidad de Violencia Doméstica, Delitos Sexuales y Maltrato a Menores, cuyo objetivo es lograr un manejo eficiente y sensible de las investigaciones y procesamiento criminal en casos de violencia doméstica, delitos sexuales y maltrato a menores. Esta Unidad supervisa el procesamiento de este tipo de casos en las trece fiscalías de Puerto Rico y administra los fondos federales que recibe para estos propósitos.

1. **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

La Constitución Política de Colombia, dentro de sus principios fundamentales, establece que Colombia es un Estado social de derecho (…) fundado en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general (art. 1). Además, establece como fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo (art. 2).

Reconoce, también, los derechos allí establecidos sin discriminación alguna, así como la primacía de los derechos inalienables de la persona y ampara a la familia como institución básica de la sociedad (art. 5º). (Subrayado ajeno al texto).

Ya de cara a los derechos fundamentales, establece los reconocidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos, tales como la vida (art. 11) la prohibición de la desaparición forzada, las torturas, tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; la libertad e igualdad, sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica (art. 13), señalando que el Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. En este sentido la norma indica que el Estado protegerá especialmente a aquellas personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan. (Subrayado ajeno al texto).

La misma Constitución señala que todas las personas tienen derecho al libre desarrollo de su personalidad sin más limitaciones que las que imponen los derechos de los demás y el orden jurídico (art. 16).

En el capítulo de los Derechos Sociales, Económicos y Culturales, la Constitución establece, en primer lugar, que la familia es el núcleo fundamental de la sociedad, estableciendo la protección integral de esta, señalando además que los hijos habidos en el matrimonio o fuera de él, adoptados o procreados naturalmente o con asistencia científica, tienen iguales derechos y deberes (art. 42).

Se establece que la mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades, prohibiendo la discriminación de la mujer, ordenando apoyar, de manera especial a la mujer cabeza de familia.

En lo relativo a los desarrollos legales que ha tenido el país, es necesario censar la Ley 294 de 1996, reformada recientemente por la Ley 1959 de 2019 y, en beneficio de las mujeres, además es necesario citar las Leyes 1257 de 2008 y 1761 de 2015, cuyo objetivo común es el incremento de penas y algunas de ellas impulsan la investigación rápida y preferente pero no establecen un procedimiento expedito para ello. Esta ausencia deja a las víctimas, especialmente a las mujeres, expuestas a permanecer o regresar a manos de sus agresores, como quiera que no hay suficientes cupos para poder refugiarse de estos y muchas veces por dependencia económica, la mujer tenga que seguir bajo el yugo de este mismo.

Es de anotar, frente a este punto, que el Comité de Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, al analizar la violencia al interior del hogar, hizo hincapié en que la misma sigue siendo invisibilizada por diversos factores, en especial, por prácticas culturales tradicionales que establecen estereotipos sobre la mujer y por considerar que la familia y las relaciones de los miembros al interior de ésta, se circunscriben a un espacio privado y de poca acción estatal.[[3]](#footnote-3) Por lo anterior, recomendó a los Estados miembros de Naciones Unidas, que ratificaron la CEDAW, establecer las medidas necesarias para resolver el problema de la violencia en la familia, como lo son: i) sanciones penales en los casos inexcusables y recursos civiles en caso de violencia en el hogar; ii) legislación que elimine la defensa del honor como justificativo para atacar a las mujeres de la familia o atentar contra su vida; iii) servicios para garantizar la seguridad de las víctimas de violencia en la familia, incluidos refugios y programas de asesoramiento y rehabilitación; iv) programas de rehabilitación para agresores; y v) servicios de apoyo para las familias en las que haya habido un caso de incesto o de abuso sexual.

También en 1994, en la Cuarta Conferencia de Beijing se indicó que la violencia contra las mujeres y las niñas que ocurre en la familia o en el hogar, a menudo es tolerada. “El abandono, el abuso físico y sexual y la violación de las niñas y las mujeres por miembros de la familia y otros habitantes de la casa, así como los casos de abusos cometidos por el marido u otros familiares, no suelen denunciarse, por lo que son difíciles de detectar.”[[4]](#footnote-4)

Así mismo, en marzo de 2007, el informe y las recomendaciones hechas al Estado colombiano, por parte del Comité de la CEDAW[[5]](#footnote-5), respecto del informe sobre violencia doméstica por parte del Instituto de Medicina Legal del 2005, el cual mostró que las mujeres constituyen el 84% de los 17.712 dictámenes realizados, y el 84% de éstas son menores de edad.

De igual forma, en 2005, el 41% de las mujeres reportaron haber sido víctimas de violencia física y/o sexual por su pareja, porcentaje no muy diferente al 39% reportado en 2000. Lo anterior sin tener en cuenta que se presenta una muy baja tasa de denuncia o búsqueda de ayuda: en 2005, el 76.1% de mujeres víctimas de violencia reportó no haber buscado ayuda al respecto”.

Como se ve, hablamos en este caso especialmente de las mujeres, porque como ya se vio en el contexto de la violencia intrafamiliar, ellas completan más del 76% de este delito, además porque nuestro país muestra aún, una serie de estereotipos que asignan roles preferentemente domésticos a la mujer, lo que a su vez ha servido para explicar la generación de variados tipos de violencia y discriminación al interior de la organización familiar; ya la Encuesta Nacional de Demografía y Salud, nos demostró, como algunas personas piensan y creen que la mujer es un objeto de propiedad del hombre, al que pueden maltratar y someter.

Es necesario resaltar como Colombia ha avalado varios instrumentos internacionales, tales como la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar, y Erradicar la Violencia contra la Mujer, "CONVENCIÓN DE BELÉM DO PARÁ".

El primero, en su artículo 2º, señala que los Estados partes – de los cuales Colombia es uno de ellos- *“condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas, convienen en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer y, con tal objeto, se comprometen a: c). Establecer la protección jurídica de los derechos de la mujer sobre una base de igualdad con los del hombre y garantizar, por conducto de los tribunales nacionales competentes y de otras instituciones públicas, la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación;”* (Subrayado ajeno al texto).

El segundo establece en su artículo 3: “*Toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado”*; en su artículo 4 que, *“Toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos”.* Estos derechos comprenden, entre otros:

*a. el derecho a que se respete su vida;*

*b. el derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral;*

*c. el derecho a la libertad y a la seguridad personales;*

*d. el derecho a no ser sometida a torturas;*

*e. el derecho a que se respete la dignidad inherente a su persona y que se proteja a su*

*familia;*

*f. el derecho a igualdad de protección ante la ley y de la ley el derecho a un recurso sencillo y rápido ante los tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos;* “(Subrayados ajenos al texto).

A su vez, el artículo 7 señala que los Estados partes condenan todas las formas de violencia contra la mujer y “*convienen en adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia y en llevar a cabo lo siguiente:*

*b. actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer;*

*c. incluir en su legislación interna normas penales, civiles y administrativas, así como las de otra naturaleza que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer y adoptar las medidas administrativas apropiadas que sean del caso; adoptar medidas jurídicas para conminar al agresor a abstenerse de hostigar, intimidar, amenazar, dañar o poner en peligro la vida de la mujer de cualquier forma que atente contra su integridad o perjudique su propiedad;*

*f. establecer procedimientos legales justos y eficaces para la mujer que haya sido sometida a violencia, que incluyan, entre otros, medidas de protección, un juicio oportuno y el acceso efectivo a tales procedimientos;*

*g. establecer los mecanismos judiciales y administrativos necesarios para asegurar que la mujer objeto de violencia tenga acceso efectivo a resarcimiento, reparación del daño u otros medios de compensación justos y eficaces, “*(Subrayados ajenos al texto).

En igual sentido de protección. el artículo 8 predica que los Estados partes convienen en adoptar, en forma progresiva, medidas específicas, inclusive programas para *“d. Suministrar los servicios especializados apropiados para la atención necesaria a la mujer objeto de violencia, por medio de entidades de los sectores público y privado, inclusive refugios, servicios de orientación para toda la familia, cuando sea del caso, y cuidado y custodia de los menores afectados; f. ofrecer a la mujer objeto de violencia acceso a programas eficaces de rehabilitación y capacitación que le permitan participar plenamente en la vida pública, privada y social; g. alentar a los medios de comunicación a elaborar directrices adecuadas de difusión que contribuyan a erradicar la violencia contra la mujer en todas sus formas y a realzar el respeto a la dignidad de la mujer; h. garantizar la investigación y recopilación de estadísticas y demás información pertinente sobre las causas, consecuencias y frecuencia de la violencia contra la mujer, con el fin de evaluar la eficacia de las medidas para prevenir, sancionar y eliminar la violencia contra la mujer y de formular y aplicar los cambios que sean necesarios.*

# RELACIÓN DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS

Sobre el conflicto de interés, la jurisprudencia del Consejo de Estado en múltiples sentencias ha establecido que:

(…) *el conflicto de intereses surge cuando el congresista tiene interés directo[[6]](#footnote-6) en la decisión correspondiente, porque lo afecta de alguna manera, o afecta a su cónyuge o compañero o compañera permanente o a sus parientes, o a sus socios. Cuando lo advierte, está en el deber de declarar su impedimento.* (Expediente PI-2009-00043-00, 11 de mayo de 2009, Consejero ponente doctor Alfonso Vargas Rincón).

Además, el Consejo de Estado ha señalado:

*“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es* ***directo****, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador;* ***particular****, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y* ***actual o inmediato****, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna. Por ende, sólo si el interés que rodea al legislador satisface los prenotados calificativos, podrá imputársele un auténtico e inexcusable deber jurídico de separarse del conocimiento del asunto vía impedimento, so pena de defraudar la expectativa normativa que gobierna el actuar congresional y abrir paso a su desinvestidura.*

*(…) Una situación de tráfico de influencias se estructura cuando una (o un) congresista, en ejercicio abusivo de su investidura, actúa motivado por la posibilidad o la pretensión de obtener, por cuenta de un funcionario público un beneficio indebido para sí o para un tercero, lo que significa la exposición irregular de la influencia derivada de su dignidad congresional en la toma de decisiones o cualquiera otra actuación que se ubique dentro del espectro competencial del funcionario público receptor de ese proceder*” (Negrita fuera del texto) (Expediente Nº 11001-03-15-000-2016-02279-00 del Consejo de Estado - Sala Plena Contenciosa Administrativa, de 6 de junio de 2017).

Teniendo en cuenta lo anterior, para la discusión del presente proyecto de ley no se estaría frente a un conflicto de interés cuando los congresistas que participen en sus debates tengan parientes que sean comisarios o comisarias de familia, profesionales vinculados como parte del equipo interdisciplinario de las Comisarías, o sean alcaldes o alcaldesas municipales o distritales, o concejales tal como se explicará a continuación.

Cabe resaltar que no puede constituir un conflicto de intereses el hecho de tener un pariente comisario o comisaria, pues si bien el proyecto busca mejorar sus condiciones salariales, lo hace frente a los comisarios y comisarias elegidas a partir de la presente ley, y en todo caso se respetarán los derechos adquiridos de los comisarios y comisarias actuales vinculadas por carrera administrativa. Por lo cual, no se genera un beneficio actual, particular y directo, de tipo económico o moral[[7]](#footnote-7) para pariente alguno de congresistas que se desempeñe actualmente como comisario o comisaria, ni para los comisarios o comisarias futuras, pues no podría determinarse qué profesionales serán elegidos para dicho cargo.

Las personas que integran los equipos interdisciplinarios, de conformidad con el proyecto, pasarán a tener vinculación por el régimen de servidores públicos de carrera. En este caso, tampoco es posible que se genere un beneficio con los requisitos establecidos para configurar un conflicto de interés, debido a que el régimen de carrera exige la realización del concurso de méritos en el cual no se pueden evaluar criterios subjetivos. El concurso, al ser el mecanismo que establece la Constitución para hacer prevalecer el mérito en la selección de cargos públicos[[8]](#footnote-8), no puede beneficiar a postulantes a partir de criterios subjetivos.

De igual forma, con relación a eventuales beneficios para los parientes de los congresistas, es necesario recurrir a la Ley 2003 de 2019 que modificó el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992. En dicha ley, se menciona explícitamente que no generará conflicto de interés *“[c]uando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de Ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores”.*

Justo esta es la situación que se plantea, pues en todo caso las modificaciones respecto de los comisarios y comisarias o profesionales de los equipos interdisciplinarios no se hace para unos funcionarios en específico, sino para todos los que ostenten estos cargos o sean nombrados a futuro en todo el país.

Del mismo modo ocurre con los alcaldes, alcaldesas, concejales y concejalas, respecto de los cuales el proyecto establece algunas obligaciones con relación a las Comisarías de Familia. Pero lejos de representar un beneficio particular, implica una mayor responsabilidad administrativa y presupuestal para garantizar el adecuado funcionamiento de las comisarías, respetando su autonomía. Y en todo caso, aplica para todos los alcaldes y gobernadores a nivel nacional, por lo que se trata de una medida para “cargos de carácter general”, debido a que cada municipio o distrito deberá tener por lo menos una Comisaría de Familia, por lo que todos los alcaldes, alcaldesas, gobernadores y gobernadoras se verán igualmente afectados o beneficiados con el presente proyecto.

Finalmente, cabe mencionar el caso en el que un congresista argumente la existencia de un conflicto de interés causado por el hecho de evitar un perjuicio para algún pariente que se desempeñe en los cargos mencionados, mediante su voto negativo. En este caso de nuevo es necesario recurrir a la Ley 2003 de 2019, que es explícita al mencionar que esta situación no genera conflicto de intereses cuando se menciona que *“[e]l voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente”.*

1. **FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LA COMPETENCIA DEL CONGRESO PARA REGULAR LA MATERIA.**
2. **Legal:**

**Ley 3 de 1992 “por la cual se expiden normas sobre las comisiones del Congreso de Colombia y se dictan otras disposiciones”.**

*“…ARTÍCULO 2º Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia.*

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

*Comisión Primera.*

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

1. **PROPOSICIÓN**

Considerando los argumentos expuestos, este despacho se sirve presentar ponencia positiva y solicitar a los Honorables Representantes que integran la Comisión Primera de la Cámara de Representantes **dar primer debate al Proyecto de Ley número 025 de 2021 Cámara**, *“Mediante la cual se crea el proceso monitorio penal como un mecanismo preferente para la atención y reparación integral a casos de violencia intrafamiliar”.*

1. **FIRMA**

De la Honorable Representante,

**MARGARITA MARÍA RESTREPO ARANGO**

**Ponente**

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 025 DE 2021 CÁMARA**

**“Mediante la cual se crea el proceso monitorio penal como un mecanismo preferente para la atención y reparación integral a casos de violencia intrafamiliar”.**

**El Congreso de Colombia**

**DECRETA.**

***Artículo 1°: Objeto:*** *La presente ley tiene por objeto adicionar un artículo nuevo al Código de Procedimiento Penal con el fin de agilizar el proceso de atención y reparación a las víctimas de violencia intrafamiliar por medio de un mecanismo preferente.*

***Artículo 2º****: Adiciónese el artículo 534A a la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:*

***Artículo 534A. Ámbito de aplicación****: El procedimiento monitorio penal se aplicará a la conducta punible de violencia intrafamiliar definido en el artículo 229 de la Ley 599 de 2000, el cual se regirá por las siguientes reglas:*

1. *El proceso monitorio penal deberá estar fundamentado en una prueba técnica emitida por la Comisaría de Familia, por la autoridad judicial, por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, que demuestre alto riesgo para la integridad física o psicológica de la víctima.*
2. *La Fiscalía General de la Nación, de oficio y dentro de los dos (2) días siguientes a la emisión del informe técnico, presentará el caso ante el Juez de Control de Garantías, aportando las demás pruebas pertinentes y conducentes a que haya lugar y de llegar a ser necesarias.*
3. *El Juez de Garantías, dentro de los cuatro (4) días siguientes al conocimiento del caso, citará a la presunta víctima y victimario en audiencia del proceso monitorio penal.*
4. *Las audiencias de proceso monitorio penal, serán preferentes sobre los demás procesos que conozca el juez de garantías, incluso en los que cuentan con personas privadas de la libertad, en cuyo caso se podrán llevar a cabo audiencias virtuales.*
5. *Esta audiencia del proceso monitorio penal debe darse en el marco de las garantías procesales señaladas en este Código.*
6. *Una vez instalada la audiencia se garantizarán los derechos de ambas partes. En todo caso, se mantendrán las medidas de protección ordenadas por la autoridad administrativa y judicial.*
7. *En esta misma se advertirá los beneficios de acogerse a este proceso, así como los efectos de renunciar al mismo, siendo estos la pérdida de los beneficios establecidos en los subrogados penales correspondientes, en caso de resultar condenado en el marco del proceso ordinario.*
8. *En todo caso, si la persona presuntamente acusada, decide o no acogerse a este tipo de proceso, se mantendrán y se firmarán los compromisos de no repetición y reparación en el marco de las medidas de protección ordenadas por la autoridad administrativa o judicial.*
9. *Una vez ordenadas estas medidas, el presunto victimario, en el marco de las reglas señaladas para la aplicación del principio de oportunidad, señalará la forma y condiciones para la reparación integral de la presunta o presuntas víctimas y la forma en que garantizará el cumplimiento de las mismas.*
10. *Igualmente, se ordenarán y practicarán las medidas cautelares señaladas en los artículos 92 y 99 del presente Código sobre los bienes del presunto victimario y en favor de las víctimas.*
11. *En el marco del principio de oportunidad, el incumplimiento de cualquiera de los compromisos y medidas ordenadas, se tendrá como renuncia a la aplicación del proceso monitorio con las consecuencias señaladas en el numeral séptimo de este artículo.*

***Artículo 2º****:* ***Vigencia y derogatorias.*** *Esta ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.*

De los Congresistas,

**MARGARITA MARÍA RESTREPO ARANGO**

**Ponente**

1. http://www.observatoriomujeres.gov.co/es/Violence [↑](#footnote-ref-1)
2. Ministerio de la Protección Social y PROFAMILIA, 2015, en: <https://profamilia.org.co/wp-content/uploads/2019/05/ENDS-2015-TOMO-II.pdf>, Pág. 398. [↑](#footnote-ref-2)
3. Recomendación General número 19 del Comité de Naciones Unidas para la verificación de la CEDAW. “Las actitudes tradicionales según las cuales se considera a la mujer como subordinada o se le atribuyen funciones estereotipadas perpetúan la difusión de prácticas que entrañan violencia o coacción, tales como la violencia y los malos tratos en la familia, los matrimonios forzosos, el asesinato por presentar dotes insuficientes, los ataques con ácido y la circuncisión femenina.” [↑](#footnote-ref-3)
4. Cuarta Conferencia de Beijing, 1.995. [↑](#footnote-ref-4)
5. ttp://www.pnud.org.co/img\_upload/9056f18133669868e1cc381983d50faa/Recomendaciones\_del\_comit%C3%A9\_de\_la\_CEDAW\_al\_estado\_colombiano.pdf. [↑](#footnote-ref-5)
6. Existe un interés directo, cuando el provecho que se obtenga por el parlamentario, sus familiares o socios en los términos previstos en la ley, no requiera para su demostración de actos, hechos o desarrollos posteriores que lo conviertan en hipotético o aleatorio (Corte Constitucional. Sentencia 19 de octubre de 2005) [↑](#footnote-ref-6)
7. Sentencia SU-379 de 2019. M.P. Alejandro Linares Cantillo. [↑](#footnote-ref-7)
8. “El concurso público ha sido el mecanismo establecido por la Carta Política para que en el marco de una actuación imparcial y objetiva[22], haga prevalecer al mérito como el criterio determinante para proveer los distintos cargos en el sector público. Su finalidad es que se evalúen las capacidades, la preparación y las aptitudes generales y específicas de los distintos aspirantes a un cargo, para de esta manera escoger entre ellos al que mejor pueda desempeñarlo, dejando de lado cualquier aspecto de orden subjetivo[23]” SU-180 de 2015 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. [↑](#footnote-ref-8)