



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

[www.imprenta.gov.co](http://www.imprenta.gov.co)

ISSN 0123 - 9066

AÑO XVII - Nº 738

Bogotá, D. C., miércoles 22 de octubre de 2008

EDICION DE 28 PAGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMON OTERO DAJUD  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
[www.secretariassenado.gov.co](http://www.secretariassenado.gov.co)

JESUS ALFONSO RODRIGUEZ CAMARGO  
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA  
[www.camara.gov.co](http://www.camara.gov.co)

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

## SENADO DE LA REPUBLICA

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NUMERO 179 DE 2008 SENADO

*por medio de la cual se tipifica la vinculación y utilización de niños, niñas y adolescentes en actividades delincuenciales y en el narcotráfico.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El título del Capítulo II del Título VI del Libro II de la Ley 599 de 2000 quedará así:

De la vinculación y utilización de niños, niñas y adolescentes en actividades delincuenciales y en el narcotráfico.

Artículo 2°. Adiciónese al Capítulo II del Título VI del Libro II de la Ley 599 de 2000 el siguiente artículo:

Artículo 231. *Vinculación y utilización de niños, niñas y adolescentes en actividades delincuenciales y en el narcotráfico.* El que, con ocasión y en desarrollo de actividad delictiva o de narcotráfico vincule y/o utilice menores de dieciocho (18) años para participar directa o indirectamente en homicidio; lesiones personales; acceso carnal violento; secuestro; hurto; producción, porte, comercialización y consumo de drogas ilícitas; extorsión; violación de domicilio; daño en bien ajeno; terrorismo; concierto para delinquir; estafa; o fabricación, porte y tráfico de armas, incluidas armas blancas y municiones, incurrirá en prisión de sesenta (60) a (180) meses y multa de doscientos (200) a mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Parágrafo 1°. La aplicación del presente artículo no constituye un eximente de responsabilidad para los delitos cometidos por un menor de 18 años, al cual se le deberán aplicar las medidas consagradas en el sistema de responsabilidad penal juvenil. Sin embargo, y solo para efectos del presente artículo, en los casos de menores de 18 años reclutados o utilizados por bandas emergentes y bandas criminales que tengan las características consagradas en el parágrafo 1° del artículo 8° de la Ley 418 de 1997, el Fiscal podrá invocar la aplicación del artículo 175 de la Ley 1098 de 2006, siempre y cuando no sea para casos de reincidencia en el actuar delictivo.

Parágrafo 2°. Para los casos de reclutamiento de menores de 18 años por grupos armados organizados al margen de la ley definidos en los términos contenidos en el ordenamiento jurídico interno y en el derecho

internacional, se deberá aplicar el tipo penal relativo al reclutamiento ilícito consagrado en el artículo 162 de la presente ley.

Artículo 3°. Adiciónese al Capítulo II del Título VI del Libro II de la Ley 599 de 2000 el siguiente artículo:

Artículo 231a. Las penas previstas en el anterior artículo se aumentarán de una tercera parte a la mitad cuando:

1. La conducta se realice respecto de menores de (14) catorce años.
2. El agente sea integrante de la familia de la víctima.
3. El delito sea cometido valiéndose de la condición de género, etnia o vulnerabilidad socioeconómica del menor de 18 años.
4. El agente abuse de superioridad docente, laboral o similar.
5. La conducta tenga como finalidad la conformación de organizaciones o grupos dedicados a actividades delictivas y al narcotráfico.

Artículo 4°. La presente ley rige a partir de su promulgación.

De los honorables Congresistas:

*Marta Lucía Ramírez de Rincón,*

Senadora de la República.

#### EXPOSICION DE MOTIVOS

Nos permitimos poner a consideración del Congreso de la República la presente iniciativa legislativa mediante la cual se pretende proteger a los menores de 18 años de la utilización y el reclutamiento para la realización de actividades delincuenciales y de narcotráfico, creando un tipo penal que permita sancionar penalmente a quienes realizan ese tipo de prácticas.

#### Conveniencia legal

En el marco de la prevalencia de los derechos del niño y las garantías de especial protección a las que tienen derecho los adolescentes, las cuales están consagradas en la Constitución Política (artículos 44 y 45 C.P.), el Estado colombiano tiene el deber de disponer medidas que favorezcan el desarrollo integral y armonioso de las personas que hacen parte de estos grupos poblacionales, las cuales deben abarcar desde la prevención de prácticas vulneratorias de los derechos hasta las garan-

tías para el goce efectivo de derechos en condiciones de igualdad y equidad.

Es en el marco del principio del interés superior del niño que el Estado colombiano está en la obligación de disponer medidas de protección y sanción de actos que vulneren los derechos de niños y adolescentes consagrados tanto en instrumentos nacionales como en los internacionales, tal como en la Convención Internacional de los Derechos del Niño y el Convenio 182 de la OIT, en las cuales se consagra que los Estados tomarán todas las medidas necesarias para proteger a niños y adolescentes de las peores prácticas que sobre ellos se puedan cometer.

Tiene entonces el Estado la obligación jurídica de desarrollar e implementar garantías especiales para niños y adolescentes, fundamentalmente porque la infancia es una etapa de la vida que requiere especial acompañamiento y protección en virtud a la situación de vulnerabilidad e indefensión en la que se encuentra el niño o la niña en los primeros años de su vida. De igual forma, la adolescencia es un momento vital en el cual se hace fundamental contar con escenarios en los cuales se pueda optar por oportunidades y opciones de vida en el marco de la legalidad y que contribuyan al fortalecimiento de las habilidades y capacidades que permitirán una inserción social y el desarrollo individual y colectivo.

En el marco de las funciones que corresponden al Congreso, es deber del legislativo sancionar penalmente cualquier actividad o práctica que vulnere los derechos de los niños y adolescentes y que pongan en riesgo el desarrollo integral y armonioso en estas etapas de la vida humana, fue así como en su momento se incluyó el tipo penal relativo al reclutamiento ilícito de menores con ocasión y en desarrollo del conflicto armado y en este momento dadas las dinámicas actuales es necesario tipificar la vinculación a actividades delictuales y de narcotráfico, abarcando desde las prácticas a pequeña escala tal como la comisión de delitos menores, hasta las derivadas del narcotráfico.

Paralelo a la aplicación de los tipos penales mencionados también es deber del Estado prevenir el incremento del crimen, la delincuencia y el narcotráfico, mucho más cuando los actores de estas actividades se valen de la especial condición del niño y adolescente para cometer y desarrollar su actividad ilegal, bien sea utilizándolos bajo el amparo de las garantías especiales que les confiere la Ley de Infancia y Adolescencia, en especial en lo referido al sistema de responsabilidad penal juvenil o bien sea valiéndose de su inocencia para alcanzar los objetivos delictivos.

No sobra insistir que el tipo penal que proponemos en el presente proyecto de ley hace referencia a un escenario de aplicación e interpretación muy distinto al contenido en el artículo 162 del Código Penal, razón por la cual consideramos prudente resaltar que nuestro ordenamiento jurídico ya contiene mecanismos de sanción para quienes reclutan niños y adolescentes en el marco del conflicto armado, práctica que se ha tipificado en el mencionado artículo 162 del Código Penal como un mecanismo de sanción a los causantes del fenómeno de los niños soldado, al igual que en otros instrumentos legales se han establecido medidas especiales de protección para las víctimas de este delito.

Sin embargo, el mecanismo consagrado en el artículo 162 es aplicable en casos de reclutamiento para los propósitos del conflicto y cuando a la víctima sea vinculada directa o indirectamente en las hostilidades o en acciones armadas, quedando un vacío para casos de utilización y vinculación por organizaciones y estructuras delictuales y narcotraficantes que no cumplen con los requisitos que consagra el derecho internacional para ser considerados como grupos armados pero que en su *modus operandi* conservan prácticas de reclutamiento, uso y vinculación muy similares a estos, resaltando de nuevo que entre estas estructuras delictivas existen formas de organización que van desde el narcotráfico a gran escala hasta las dedicadas a delitos menores, razón por la cual es vital desarrollar de manera urgente una legislación penal que sancione esta práctica y que permita abrir el camino a la disminución de este fenómeno, lo cual debe ir acompañado de una serie de medidas integrales que abarquen desde la prevención, hasta el goce efectivo de

derechos de niños y adolescentes, y por sobre todo, de una aplicación eficiente del tipo penal por parte de fiscales y jueces.

La tipificación del delito en mención se propone como un elemento complementario a un paquete de medidas integrales que deben contribuir a prevenir la vinculación y el reclutamiento, a sancionar a los victimarios, a dignificar a las víctimas y desde otros planos, particularmente desde la política pública, a desarrollar planes y programas que amplíen el espectro de oportunidades que incidan en el desarrollo integral y armonioso de niñas, niños y adolescentes.

Con respecto a los mecanismos de protección consagrados en el ámbito internacional y ratificados por Colombia, el Convenio 182 de la OIT<sup>1</sup> consagra en el literal c) de su artículo 3° que “la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la realización de actividades ilícitas, en particular la producción y el tráfico de estupefacientes, tal como se definen en los tratados internacionales pertinentes”, es considerada como una de las peores formas de trabajo infantil.

En la Convención sobre los Derechos del Niño<sup>2</sup> de igual forma se establecieron mandatos expresos que si bien no prevén de forma explícita la situación que aborda el presente proyecto de ley, sí desarrolla derechos que son vulnerados con la práctica de la vinculación a actividades delictivas y al narcotráfico:

#### **Artículo 33.**

*Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas, incluidas medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas, para proteger a los niños contra el uso ilícito de los estupefacientes y sustancias sicotrópicas enumeradas en los tratados internacionales pertinentes, y para impedir que se utilice a niños en la producción y el tráfico ilícito de esas sustancias.*

#### **Artículo 35.**

*Los Estados Partes tomarán todas las medidas de carácter nacional, bilateral y multilateral que sean necesarias para impedir el secuestro, la venta o la trata de niños para cualquier fin o en cualquier forma.*

#### **Artículo 36.**

*Los Estados Partes protegerán al niño contra todas las demás formas de explotación que sean perjudiciales para cualquier aspecto de su bienestar.*

#### **Contexto internacional**

A manera de ejemplo de la situación en otros países presentaremos dos muy específicos que pueden ilustrar la situación de los niños y adolescentes que son vinculados a actividades delictuales y al narcotráfico.

#### **El primero es el caso de las Maras**

Para ilustrar el caso de las Maras en Centroamérica resulta conveniente citar una entrevista realizada a una especialista en la materia, razón por la cual se presentarán apartes de la entrevista concedida por Laura Techaren a un medio de comunicación Argentino<sup>3</sup>.

*E: ¿Qué son las Maras? ¿Cómo y dónde surgen?*

*LT (...) Hay un gran desconocimiento, ignorancia voluntaria, mucha precariedad teórica y demasiada precariedad empírica a la hora de abordar una problemática como esta. Esa confusión hace que este tema no se pueda abordar de manera concreta y que no exista una definición clara de lo que es una mara, pero si hay algo más concreto respecto de las pandillas.*

1 LEY 704 DE 2001. Por medio de la cual se aprueba el “Convenio 182 sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación”, adoptado por la Octogésima Séptima (87a) Reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, Suiza, el diecisiete (17) de junio de mil novecientos noventa y nueve (1999).

2 LEY 12 DE 1991. “Por medio de la cual se aprueba la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 20 de noviembre de 1989”.

3 En: <http://www.estocolmo.se/america08/080204-MARAS.htm?ckl=217>

*En un principio, las maras surgen en Centroamérica, precisamente en El Salvador; eran pandillas que emergen de la pobreza, de la exclusión social, algunos resabios que quedaron de las guerras civiles que se produjeron en los países de Centroamérica, de algunas guerrillas. Así surge la “Mara Salvatrucha” y la “M-18”, que son rivales que entran en el campo de la acción a través de la lucha por el barrio.*

*E: ¿Siempre dentro de El Salvador?*

*LT: Sí, siempre en El Salvador, pero paulatinamente se van extendiendo por Honduras, por Guatemala, en menor medida por Nicaragua, pero los focos de acción principales son El Salvador, Honduras y Guatemala. Estos son los países de Centroamérica más comprometidos en el tema de las maras y en los cuales todos los planes que se llevaron adelante para erradicarlas lo único que lograron fue rebrotar el fenómeno y abrirles un espacio propicio para que proliferen las pandillas por un lado y las maras por otro.*

*E: ¿Cuál es la diferencia entre unas y otras?*

*LT: Una pandilla propiamente dicha en un 90% son chicos que emergen de la violencia y de la exclusión social. Son víctimas del sistema que se juntan para tener un poder que individualmente no tienen y que creen que lo van a obtener mediante la unión. Son chicos que están con el merodeo de la marihuana, del paco, delitos menores, etc.*

*Esos mismos chicos, con el paso del tiempo, y con una necesidad de tener más poder, son puestos como en una especie de panóptico para los verdaderos narcoterroristas.*

*De esta manera, los narcoterroristas se fijan cuáles de esos chicos tienen más ansias de poder y cuáles creen que son los más moldeables para ingresarlos, ahora sí, al mundo de las maras.*

*E: ¿Qué características tienen las maras en su forma de actuar?*

*LT: Este mundo es el mundo del crimen organizado, el narcoterrorismo, los escuadrones de la muerte. Agarran a estos chicos y los mandan a realizar delitos que los cabecillas del narcoterrorismo no realizarían. Entonces así es como los chicos dejan las pandillas, dejan la lucha por el barrio y pasan a la lucha por la frontera. Mientras las pandillas luchan por el barrio, las maras lo hacen por las fronteras. Quienes controlan las fronteras dominan los hilos sociales del poder, del narcoterrorismo. Eso nunca lo podría hacer una pandilla que no tiene armas, ni logística, ni entrenamiento táctico y estratégico. Es decir, que no tienen una estructura y mucho menos una infraestructura del delito para poder avanzar como lo hacen las maras.*

Es evidente en las respuestas de la investigadora el hecho de que los grupos dedicados a actividades delictivas y de narcotráfico utilizan a niños y adolescentes para alcanzar sus fines. De igual forma, algunas de las características que resalta la investigadora como determinantes de la vinculación, pueden encontrarse también en el contexto colombiano, argumento que no pretende ser alarmista pero que sí pretende mostrar coincidencias que nos sean útiles para la prevención.

El otro caso al que nos remitiremos es el de la vinculación de niños en el tráfico de drogas en las favelas de Río de Janeiro.

### **Violencia armada organizada**

Estudios realizados por la organización Children on Armed Violence, COAV, han resaltado las dificultades conceptuales para abordar el tema de la vinculación de niños a actividades delictivas y al narcotráfico en las Favelas, al respecto en sus estudios han señalado que:

*“(…) considerar niños que trabajan en las facciones de droga como ‘niños soldados’ sería problemático en Río de Janeiro una vez que la ciudad no está en guerra; porque aunque las facciones de droga mantengan un grado de control sociopolítico en las favelas, estas no tienen objetivos políticos definidos o interés declarado en sustituir el Estado. Además, pese a su propia categorización como tal, si consideramos estos niños como ‘soldados’, podemos legitimar los ya altos niveles de fuerza letal estatal usados contra ellos. El estudio observa que también hay muchas semejanzas entre los niños y jóvenes que trabajan en*

*las facciones de droga y miembros de pandillas de centros urbanos en Estados Unidos y otros lugares. A pesar de las semejanzas de ambas categorías, sin embargo, las definiciones de ‘niños soldados’ o ‘delincuentes’ no representan correctamente el creciente número de niños y jóvenes en Río de Janeiro y alrededor del mundo que participan en violencia armada organizada fuera de situaciones de guerra”<sup>4</sup>.*

Sobre las causas por las cuales los niños se vinculan a grupos cuyo actuar es delictivo y en el marco del narcotráfico, el estudio titulado Ni Guerra Ni Paz adelantado en diversos países de América con el objetivo de estudiar el fenómeno de la vinculación de niños a grupos armados, sus causas, efectos y las modalidades de intervención dirigidas a la prevención y al abordaje de la problemática, señala entre otros:

*(…) Entrar a un grupo armado le da al joven la habilidad de responder activamente a diversos factores de riesgo que fueron identificados comunes a todas las áreas donde los grupos están siendo investigados. Diversas influencias que hacen parte de la decisión del joven entrar a un grupo armado también fueron identificadas en todas las situaciones. Pese a que estos factores de riesgo e influencias son comunes a todos los jóvenes que viven en ambientes de alto riesgo, la mayoría de niños y jóvenes en dichas áreas no entran a grupos armados. ‘Optar’ por entrar a un grupo armado depende del contexto personal, que es hecho de los tipos de influencias y opciones accesibles a un individuo. Niños y jóvenes en ambientes de alto riesgo son más vulnerables a entrar a grupos armados locales cuando sus contextos personales ofrecen pocas opciones para responder a los factores de riesgo, y son susceptibles a influencias que lo estimulan a entrar. Niños y jóvenes son más resistentes a entrar a grupos armados cuando sus contextos personales ofrecen opciones variadas para responder a los factores de riesgo, y son menos susceptibles a influencias que los estimulan a entrar, generalmente debido a la presencia de influencias más fuertes y de mayor apoyo. Un diagnóstico local que delinee los factores de riesgo e influencias locales preponderantes puede ayudar a diseñar intervenciones específicas que afecten los contextos personales para estimular resiliencia entre ellos”<sup>5</sup>.*

Si bien los contextos brasilero, Centroamericano y colombiano son disímiles en sus dinámicas, existen algunas coincidencias referidas a la presencia de grupos traficantes de drogas, contextos empobrecidos y ausencia de oportunidades y sobre todo existe el hecho recurrente del uso y vinculación de niños por parte de estructuras ilegales. Los tres países tienen problemas tanto en la prevención como en la sanción del delito. Centroamérica y Brasil son contundentes al expresar la necesidad de medidas integrales y experiencias negativas como la obtenida con la ley antimaras en El Salvador, son un claro ejemplo de que la persecución genera mecanismos mucho más fuertes de subversión y clandestinidad.

Sobre el capítulo referido a Colombia recogido en el estudio Ni Guerra Ni Paz, los investigadores resaltan que:

*“Para el caso particular de Medellín, podremos señalar que el fenómeno de las bandas es fundamentalmente urbano. Un breve recorrido por la historia de grupos armados sin características políticas se remonta con fuerza al inicio de los años 80. Si bien existían antes, (grupos de atracadores de bancos, secuestradores y otros para delitos menores), es el narcotráfico quien instala los dispositivos para un crecimiento de estas bandas.*

*Tres elementos se pueden señalar allí como novedosos. (1) La existencia de un patrón, que con recursos económicos tiene la capacidad de ordenar, tutelar y organizar grupos, especialmente provenientes de sectores populares, para distintas tareas, pero en todo caso, pudiéramos decir, bajo la forma de un brazo armado. (2) Una relación específica con el territorio, un cierto control, como en Chicago, como en Palermo, que se expresa a nivel social. (3) Una ampliación de su capacidad tanto en personas vinculadas como en armas. Ahora bien, no hay que olvidar*

<sup>4</sup> En: <http://www.coav.org.br/publicue/media/EXECUTIVE%20SUMMARY%20esp.pdf>

<sup>5</sup> Ibid.



que en Colombia el proyecto paramilitar nació también apoyado por sectores del narcotráfico. (...)

(...) A partir de 1999 se consolidan 5 grandes bandas, 4 con nexos fuertes con el narcotráfico, y a la vez más de 200 grupos dependiendo de estas. El paramilitarismo decide fundarse formalmente en la ciudad, a partir de las bandas: las persuade, les compra sus servicios, las coopta o las somete. Es decir, el paramilitarismo se instala por la vía de las bandas. Siempre ha existido una tolerancia a ciertas acciones como venta de drogas (marihuana y cocaína), atracos a bancos, robo de gasolina, "impuesto" a comerciantes, transportadores y pobladores. Hoy todo eso se distribuyen entre estas y los grupos paramilitares. Dicho de otra manera, son distintos, pero son lo mismo.

En relación a los grupos de milicias o de guerrilla, se han dado casos también de vínculos por servicios. Los más comunes son "venderles un secuestrado", venderles un vehículo robado o transacciones por armas"<sup>6</sup>.

### Cifras y contexto colombiano

La utilización y vinculación de menores de 18 años en actividades delincuenciales y en las asociadas al narcotráfico, son fenómenos recurrentes en Colombia. De tiempo atrás, niños y adolescentes se han visto involucrados generalmente de forma obligada, o en ocasiones de forma relativamente voluntaria<sup>7</sup>, a efectuar acciones individuales y colectivas tales como la delincuencia común, en la producción y el tráfico de drogas y la violencia armada organizada con la aparición reciente de bandas y estructuras emergentes de los procesos de desmovilización de las autodefensas y paramilitares las cuales, entre otros, buscan conservar la cadena del negocio de las drogas ilícitas, buscando mantener desde el proceso de producción, hasta la distribución.

Es de tener en cuenta que los grupos armados también han reclutado un número significativo de menores de 18 años a sus filas, los cuales se estiman entre once y catorce mil niños reclutados<sup>8</sup> y un total de treinta mil vinculados al conflicto<sup>9</sup> y que tras los procesos de desmovilización como el adelantado con las autodefensas no fueron entregados a los programas de atención que dispone el Estado, tal como lo han denunciado la Procuraduría, la Misión de Acompañamiento al Proceso de Paz de la OEA y diversas organizaciones sociales. Al respecto tan solo se reporta el ingreso al programa de atención a niños, niñas y adolescentes desvinculados de grupos armados al margen de la Ley 823 menores de 18 años desvinculados de las autodefensas durante el proceso de paz<sup>10</sup> de un número mayor a 2.000 estimados por organizaciones como Human Rights Watch, la cual estimó que uno de cada cuatro combatientes es niño.

Los niños, niñas y adolescentes también son utilizados para otros propósitos distintos al conflicto, tal como el caso de bandas, traficantes de droga, pequeños grupos que se dedican a delitos menores y estructuras más sólidas que pretenden perpetuar el narcotráfico y la delincuencia.

6 <http://www.coav.org.br/publico/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?from%5Fday=&search%5Ftext%5Foptions=match&to%5Fday=&from%5Fyear=&search%5Fby%5Ffield=tax&infolid=222&search%5Fby%5Fauthorname=all&to%5Fyear=&-%5Fpt&search%5Fby%5Fstate=all&search%5Fby%5Fpriority=all&query=advsearch&from%5Fmonth=&user=UserActiveTemplate&text=-%93No+ba+inter+en+re+el+sujeto+sin+mudar+el+contexto%94&to%5Fmonth=&search%5Fby%5Fheadline=false&search%5Fby%5Fsection=all&sid=106&search%5Fby%5Fkeywords=any>

7 Sobre la cuestión de la voluntariedad, el código de la infancia y la adolescencia señala que pueden existir 4 causales que modulan la decisión de ingresar a un grupo ilegal, las cuales se encuentran en el artículo 175 de la Ley 1098 de 2006 y se resumen en:

1. Condiciones sociales, económicas o culturales del medio.
2. Marginamiento social, económico o cultural.
3. Ausencia de capacidad para orientar sus esfuerzos a conocer otra forma de participación social, y
4. Fuerza, amenaza, coacción y constreñimiento.
- 8 Defensoría del Pueblo y Human Rights Watch.
- 9 En: Prisioneros combatientes: Del uso de niños, niñas y adolescentes para los propósitos del Conflicto armado en Colombia. Fundación Maya Nasa.
- 10 [http://www.eltiempo.com/colombia/justicia/2008-07-13/paramilitares-escondieron-a-los-ninos-que-tenian-en-sus-filas\\_4374907-1](http://www.eltiempo.com/colombia/justicia/2008-07-13/paramilitares-escondieron-a-los-ninos-que-tenian-en-sus-filas_4374907-1)

Hay un sector de esas organizaciones que resulta de la mayor gravedad por su accionar y que deben ser abordados tanto conceptual como jurídicamente para proteger a los colombianos de su actuar y para definir su responsabilidad en el marco del derecho interno y del derecho internacional. El gobierno ha categorizado a estas organizaciones como grupos al margen de la ley o bandas criminales, lo cual no es una conceptualización definitiva en el sentido en que aún no hay unidad de criterio al respecto, pues para algunos sectores son bandas emergentes del proceso de desmovilización adelantado con las autodefensas. Sin embargo, las denuncias sistemáticas de reclutamiento, uso y vinculación de menores de 18 años por parte de estas estructuras, sea cual sea el nombre que se les asigne, es una razón de más para resaltar que el Estado colombiano se debe enfocar en la prevención de la vinculación de niños, niñas y adolescentes a cualquier forma, estructura u organización cuyo objetivo sea la violencia, la delincuencia y el narcotráfico o que legitime estas como una forma de vida.

En adición a su actuar violento, estas organizaciones delictivas y narcotraficantes suelen aprovechar condiciones propias del contexto para captar nuevos miembros, lo cual en términos de política pública se podrían denominar como los factores de riesgo para la vinculación. Estos factores son particularmente de origen socioeconómico, si bien es bueno aclarar que no son solo las condiciones de vulnerabilidad o pobreza las que pueden llevar a un niño o adolescente a vincularse a una estructura delictiva, buscando con esto aclarar que no solo por el hecho de vivir en condiciones de pobreza se es proclive a ser violento y delincuente, más bien es una suma de variables socioeconómicas y de pautas y patrones culturales que estimulan o reprimen patrones tal como el acceso al dinero fácil, la expulsión temprana de los hijos del hogar, el hambre, la maternidad y la paternidad irresponsable y el descuido por parte del Estado.

En este sentido, diversos estudios adelantados por la academia<sup>11</sup>, organizaciones de la sociedad civil y la comunidad internacional, resaltan la presencia de una amplia gama de características socioeconómicas como factores que favorecen el que las estructuras delictivas recluten, utilicen y vinculen niños y adolescentes a sus actividades, entre ellas se pueden resaltar:

1. Vecindades socioeconómicamente marginadas.
2. Alta densidad demográfica.
3. Alto porcentaje de niños, niñas, adolescentes y jóvenes en la población local.
4. Alta expectativa para que los menores de edad trabajen pero un nivel relativamente alto de desempleo de jóvenes.
5. Bajos niveles de educación.
6. Acceso a la economía ilícita.
7. Presencia de las estructuras delictivas en la zona.

La Corte Constitucional también se ha pronunciado al respecto y ha resaltado en la Sentencia C-203 de 2005 y en el Auto de cumplimiento 251 de 2008 relativo al seguimiento del Estado de Cosas Inconstitucional en materia de los derechos de las personas desplazadas por la violencia las características del contexto que favorecen el escenario de la vinculación de niños y adolescentes e incluso de jóvenes a estructuras ilegales.

Entre ellas, la Sentencia C- 203 de 2005<sup>12</sup> señala factores relacionados con el contexto que favorece el reclutamiento a grupos armados que bien pueden ser aplicadas para analizar el contexto de vinculación a estructuras delictivas, entre ellas el magistrado ponente señala:

#### 5.2.3.1. El reclutamiento de menores para formar parte de grupos armados asume varias formas, y se explica por una serie de factores

11 Entre ellos consultar: Dowdney, Luke. 2003. Niños en el tráfico de drogas. Un estudio de caso sobre los niños involucrados en la violencia armada organizada en Río de Janeiro. Río de Janeiro: Viva Río, ISER. y Sánchez Zorro, Carlos. Pandillas en Bogotá: Por qué los jóvenes deciden integrarse a ellas. Bogotá. Ed. Instituto Distrital Protección Niñez y Juventud. Pág. 114.

12 Sentencia C-203 de 2005. M.P. Manuel José Cepeda. Pág. 65.

subyacentes. A los menores combatientes se les incorpora a los grupos armados legales o ilegales, bien sea por la fuerza, bien de manera aparentemente "voluntaria". Es excepcional la vinculación auténtica y voluntaria.

5.2.3.2. El reclutamiento forzado de menores de edad se efectúa mediante el uso directo de violencia, el secuestro, la abducción, o la intimidación directa a los niños y/o sus familias; otros ingresan a estos grupos para defenderse a sí mismos o a sus familiares. Por lo general, las víctimas del reclutamiento forzoso provienen de sectores sociales pobres, analfabetas y rurales; en efecto, varios estudios han demostrado que en los países en que este fenómeno ocurre, los hijos de familias con mayores recursos económicos y de contextos urbanos corren un riesgo mucho menor de ser reclutados a la fuerza.

5.2.3.3. Si bien la mayor parte de niños combatientes en el mundo son reclutados forzosamente, algunos ingresan a los grupos armados bajo la apariencia de un reclutamiento "voluntario". Sin embargo, es claro para la comunidad internacional y para los expertos en el tema que el calificativo de "voluntario" no se corresponde con la situación material que lleva a los menores de edad a "decidir" que quieren participar en un grupo armado; en efecto, la opción de un niño de ingresar a estos grupos no es generalmente una decisión libre. La determinación de incorporarse a las filas obedece, en la práctica, a presiones de tipo económico, social, cultural o político, que no dejan alternativa a los niños ni a sus familias. Los factores de mayor peso que subyacen a estas "decisiones" son de naturaleza económica y social: la pobreza de las familias, que les lleva a ofrecer a los menores a cambio de un ingreso o retribución, o simplemente por la ausencia de recursos para su manutención; la motivación de los niños de alistarse si con ello creen que van a garantizar alimentación, vestuario o atención médica para sus familias; la disolución de las estructuras económicas y sociales por causa del conflicto, que priva a los niños de opciones educativas y a sus familias de fuentes de ingreso y sustento, y favorece la opción por los grupos armados. En otros casos, el ingreso obedece a la desesperación: sin oportunidades educativas, separados de sus familias y sin acceso a estructuras sociales o institucionales de protección, los niños pueden "optar" por el reclutamiento como última alternativa. Lo que es más, múltiples informes documentan que proporciones significativas de niños buscan ingresar a los grupos armados por creer que estos les darán protección: víctimas de la violencia familiar, el abuso o la explotación, o habiendo presenciado la violencia física contra sus familias o comunidades, los menores identifican estos grupos como núcleos capaces de proteger su integridad y seguridad.

Los factores psicológicos, ideológicos y culturales también inciden sobre este fenómeno. Por sus condiciones psicológicas y emocionales, los menores de edad son altamente vulnerables a la retórica de los reclutadores; son fácilmente manipulables para así ingresar a dinámicas violentas que no pueden comprender cabalmente ni resistir. En el contexto de los conflictos armados, los menores a menudo identifican la guerra con el poder y la protección; ante la precariedad de las estructuras institucionales, la vida en el conflicto puede ser revestida de connotaciones idealizadas por parte de mentes que están en proceso de desarrollo y son fácilmente impresionables. La propaganda y el discurso de los reclutadores operan, así, en un campo especialmente fértil para la manipulación cuando se trata de menores de edad, y en forma particularmente fuerte durante el periodo de la adolescencia, cuando los procesos de estructuración de la identidad están en su periodo formativo.

Los anteriores factores no dejan dudas para la Corte sobre lo poco "voluntario" de la "decisión" de un menor de ingresar a los grupos armados al margen de la ley. La proliferación de armas livianas de creciente poder destructivo contribuye en forma complementaria a la expansión de este fenómeno, ya que las armas ligeras son más fáciles de operar y de cargar, por lo cual los niños las pueden empuñar con igual efectividad mortífera que los adultos.

En el Auto 251 de 2008 en el marco del seguimiento a la superación del estado de cosas inconstitucional en materia de derechos de las per-

sonas en situación de desplazamiento forzado, la Corte Constitucional resalta en primer lugar que el reclutamiento es una causa de desplazamiento forzado, pues las familias prefieren huir antes que dejar a sus niños en manos de los grupos armados y en segundo lugar el mismo desplazamiento es un factor de riesgo pues en palabras del Acnur<sup>13</sup>:

*"Un ejemplo claro de que a nadie parece importarle su suerte (la de los niños y adolescentes desplazados) es la facilidad con que son reclutados por los grupos armados, sin que autoridad alguna lo evite. Esa es una de las principales causales de desplazamiento, y es tan crítico, que organismos humanitarios han calculado que hoy puede haber entre 11.000 y 14.000 menores de edad militando en las filas de algún grupo ilegal."*

*Pero quienes no son reclutados tampoco es que dejen de sufrir. Según explica la Corte en su reciente fallo, los grupos ilegales les imponen estrictos códigos de conducta, y los amenazan constantemente de muerte si fallan."*

En conclusión, los estudios y pronunciamientos señalan que los factores que propician un escenario de vinculación y uso en actividades delictuales se modula entre condiciones como las siguientes:

1. La pobreza.
2. La falta de alternativas y oportunidades.
3. Búsqueda de familias de sustitución.
4. Búsqueda de identidad.
5. Búsqueda de protección.
6. Estrategia deliberada de reclutamiento y vinculación por parte de los actores violentos.

Adicional a las condiciones anteriores, en un estudio realizado por el Idiprón y la Universidad de los Andes en Bogotá, se determinó que los jóvenes en Bogotá deciden integrarse a las pandillas por razones como:

1. Ausencia de apoyo afectivo, económico y social de la familia.
2. Historia familiar de delincuencia y vinculación a estructuras violentas y delictivas.
3. El sistema educativo no responde a las expectativas de los jóvenes ni en el mediano ni en el largo plazo por un efecto de desajuste entre la realidad y los programas académicos.

Un factor crítico resaltado por estudios recientes, es el referido a que el hambre está agobiando a amplios sectores de la población tal como se ha señalado en diversos estudios "Las condiciones precarias de vida, incluida la frecuencia de maltrato e inseguridad alimentaria, como factor que aumenta la situación de vulnerabilidad"<sup>14</sup>.

Hasta este punto hemos desarrollado la exposición de motivos presentando las modalidades de las estructuras delictuales y narcotraficantes y las variables socioeconómicas que inciden en la utilización y la vinculación de niños y adolescentes, con la intención de evidenciar una problemática social que requiere intervenciones integrales y estructurales, que como bien lo hemos visto, deben enfocarse en la sociedad y la familia, el mejoramiento de las condiciones socioeconómicas, del sistema educativo y la sanción a quienes hacen uso de esas variables de vulnerabilidad para conseguir sus fines delictivos. Se requieren intervenciones integrales en prevención, atención y también sanciones serias, estrictas y ejemplares.

En este escenario en donde son vitales los programas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y en donde programas como Colombia Joven y la Comisión Intersectorial para la prevención del reclutamiento de niños, niñas y adolescentes a grupos ilegales, creada mediante el Decreto 4690 de 2007, deben enfocar gran parte de sus es-

13 [http://www.acnur.org/index.php?id\\_pag=8012](http://www.acnur.org/index.php?id_pag=8012)

14 SPRINGER, NATALIA. 2008. Prisioneros combatientes: Datos del primer informe exploratorio sobre el uso de niños, niñas y adolescentes para los propósitos del conflicto armado en Colombia. Bogotá. Fundación Maya Nasa. Pág. 7.

fuerzos, en desplegar planes y proyectos masivos entre otros dirigidos a la generación de oportunidades culturales, lúdicas, artísticas, laborales, empresariales y académicas que abra la esfera de la legalidad y cierren la brecha de la ilegalidad, en lo cual también incide un sistema educativo que estimule el respeto de los derechos del otro y que rechace el uso de la violencia y las prácticas ilegales, de otro lado que la familia socialice a sus niños en pautas de crianza que fomenten la solidaridad, la cooperación y el respeto por la vida y por último en unas instituciones públicas que garanticen el goce efectivo de derechos, prioritariamente el acceso a los mínimos vitales, y un sector privado comprometido con la responsabilidad social de sus empresas e individuos.

Siendo así, ya vimos dos de los ejes de la dinámica del uso y la vinculación de niños a actividades delincuenciales y en el narcotráfico, a saber, los victimarios y el contexto. Ahora desarrollaremos los efectos en los niños y adolescentes.

En Colombia se estableció en la Ley de la Infancia y La Adolescencia el modelo de la protección integral, dirigido a la garantía efectiva de derechos de niños, niñas y adolescentes, pasando del paradigma de la situación irregular con el cual estaba construido el Código del Menor y estableciendo un conjunto de herramientas, mecanismos y estrategias para alcanzar el goce efectivo de derechos.

De igual forma se estableció sistema de responsabilidad penal juvenil, consagrando sanciones y acciones de intervención y atención en el marco de la protección integral de los derechos del niño.

En el contexto colombiano han sido muy fuertes y contundentes los estudios relativos al reclutamiento de niños por los grupos armados, sin embargo aún son incipientes los estudios relativos a la vinculación de niños a actividades delincuenciales y de narcotráfico, sin embargo algunos de esos pocos estudios, especialmente los realizados con niños infractores sí han sido contundentes en resaltar que es muy frecuente que tras el delito de un menor de 18 años se encuentre un adulto que controla la actividad, en ese sentido, el centro de investigaciones sobre dinámica social de la Universidad Externado, había concluido en uno de sus estudios la necesidad de tipificar el uso de niños y adolescentes por parte de adultos.

Para acercarnos en parte a la situación actual, uno de los mecanismos que permitirá reconocer en el contexto la vinculación de menores de 18 años en actividades delincuenciales, será el de acudir a las cifras relativas a la comisión de delitos por este segmento de la población. Al respecto, sobre los delitos cometidos por menores de edad en los últimos años, en Colombia se reportan las siguientes cifras.

**Cifras relativas a la participación de menores de 18 años en actividades delincuenciales**

De un total de 1.727.448 capturas en el periodo comprendido entre 2002 y 2008, 209.193 fueron sobre adolescentes de edades comprendidas entre los 12 a 17 años, lo cual corresponde al 12,1% sobre el total de capturas.

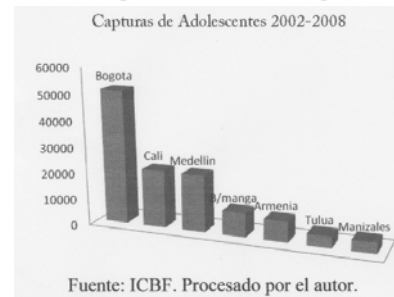
Para el análisis de las edades de los adolescentes capturados, se tomaron tres rangos: de 12 a 13, de 14 a 15 y de 16 a 17 años. Las cifras arrojaron una mayor incidencia entre jóvenes de 16 a 17 años que representan en promedio, del 2002 al 2008, el 66,3% de las capturas realizadas. Le sigue el rango de los adolescentes de 14 y 15 años con una participación del 26,1%, y el restante 7,4% lo compone el rango entre los 13 y 14 años de edad.



Si se hace un análisis del número de capturas por cada mil adolescentes, se puede observar que los departamentos y municipios con mayor número de capturas de adolescentes son Quindío, Córdoba, Valle, Caldas y Antioquia.

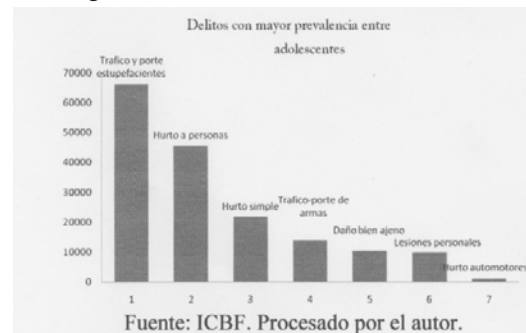


La captura de adolescentes por municipios, muestra una mayor concentración en ciudades capitales de departamento y municipios con alta densidad de población. De este modo la ciudad con mayor número de capturas de adolescentes durante el periodo 2002-2008 fue Bogotá con 51.264, seguida por Cali con 21.866, Medellín con 21.545 y Bucaramanga con 9.151. En su orden siguen Armenia, Tulúa, Manizales, Pasto, Cartago, Ibagué, Pereira, Buga y Barranquilla. Es de anotar que los datos obtenidos corresponden a 359 municipios del país.



Dentro de los adolescentes capturados durante el periodo analizado entre los años 2002 y 2008, el 9% de las capturas correspondió a mujeres y el 91% a hombres.

En cuanto al tipo de delito en los que más frecuentemente incurren los adolescentes, están la fabricación, tráfico y porte de estupefacientes, seguido del hurto a personas, el hurto simple y la fabricación y tráfico de armas de fuego o municiones.



En la actualidad es muy difícil determinar de todos los casos de capturas en cuáles casos los menores de edad hacían parte de una estructura delincencial y/o narcotraficante y si en los casos en que se encontró que un adulto se valió de la condición de un menor para utilizarlo para la comisión de delitos se le aplicó el agravante respectivo. Razón de más para proponer elevar al grado de delito la conducta para el caso de algunos delitos y conservando los agravantes que establece el Código Penal para los demás delitos.

De igual forma, es de insistir en que aún no hay una fuerte línea de estudios que permitan determinar al menos de forma estimativa, cuántos niños, niñas y adolescentes son vinculados, utilizados y reclutados por



estas estructuras delictivas, sin embargo, el registro en prensa y algunos datos aislados nos pueden dar luces de un fenómeno que aún es invisibilizado pero que teniendo en cuenta experiencias de países vecinos, tal como el fenómeno de las maras en Centroamérica o el de los niños en la violencia armada organizada en las favelas de Río de Janeiro, puede ser analizado utilizando un seguimiento al registro noticioso.

#### Registro sistemático de noticias:

##### El País. Julio 23 de 2004.

“La Policía le madrugó ayer a ‘Los Misaelos’”.

“El grupo delictivo operaba en varios barrios del nororiente de la ciudad. Los hombres capturados estaban requeridos por los delitos de homicidio, hurto, lesiones personales, porte ilegal de armas y concierto para delinquir. (...) *Dentro del grupo de capturados se encontraban 11 menores de edad* y 12 de los integrantes de la banda”.

##### Sala de Prensa UNICEF. Mayo 22 de 2006

“Autoridades alarmadas por niños delincuentes”.

“Este fin de semana se registraron diferentes casos de violencia donde los presuntos autores son menores de edad, quienes al parecer están siendo usados por las organizaciones criminales. (...) “son las bandas organizadas las que promueven la escuela de sicarios, pues al usar menores de edad en sus ‘trabajos’ evitan fuertes condenas e incluso se conoce que asesinan a los menores de edad para no dejar rastros”, puntualiza el Secretario de Salud de Pereira”.

##### BBC. Junio 19 de 2006

¿Dónde están los niños?

“No se sabe si los niños (que estaban en las filas de las autodefensas) fueron a sus casas, si están involucrados en otras actividades delictivas o si están haciendo parte de nuevos grupos paramilitares en otras regiones del país” (...) “Lo que preocupa es que, al mismo tiempo, han surgido denuncias de que continúa el reclutamiento de menores para las AUC, especialmente en grandes ciudades, a donde continúan llegando desplazados por la violencia” (...) “hay muchos grupos entre carácter paramilitar y pseudo paramilitar o criminales que quieren ganar atención entre la juventud y entre los tenderos locales para cobrar prebendas o impuestos” (...) “Tenemos mucho problema de reclutamiento forzado, también de reclutamiento voluntario, porque no hay mayor alternativa de la juventud del sector” dice Roberto Sicard de la Defensoría del Pueblo (...) “En sectores del sur de Bogotá, donde hacemos acompañamientos, constantemente denuncian que hay presión de los grupos armados, sobre todo de los paramilitares”, dice Giovanni Arias, director de la Fundación Dos Mundos”.

##### Radio Santa Fe. Abril 17 de 2007.

“Tres personas utilizaban a niños para robar en hipermercados”.

“Las autoridades capturaron a tres personas que utilizaban a cuatro menores de edad para facilitar el robo de mercancías en hipermercados de Bogotá. Los detenidos utilizaban a cuatro niños de 9, 5, 6 y 11 años para camuflar su actividad delictiva”.

##### Caracol Radio. Agosto 15 de 2006.

“Narcotraficantes y grupos armados ilegales reclutan niños para convertirlos en sicarios”.

“Precisamente, por la flexibilidad de la ley (Ley de la Infancia y la Adolescencia), los menores se convierten en una población vulnerable para el reclutamiento de organizaciones guerrilleras, paramilitares y delictivas. Que los llevan a cometer asesinatos a cambio de dinero o drogas. (...) Un millón de pesos les puede durar una noche, saliendo con mujeres bonitas a un buen lugar. Además, son adolescentes, que en su mayoría, consumen sustancias psicoactivas y para suplir esa necesidad terminan delinquir, eso puede ser el premio de lo que ellos cometen”, indicó la funcionaria de los Hogares Clareth. (...) Los grupos sicariales se amparan en más de 80 pandillas, integradas en un 70 por ciento por menores de edad, hijos de desplazados y de padres que se fueron al extranjero en búsqueda de oportunidades”.

##### Radio Santa Fe. Julio 10 de 2007

“UTILIZACIÓN DE MENORES EN HECHOS DELICTIVOS”.

“Delincuentes en Santander utilizan a menor de edad para hacer robo a una corporación, el menor ingresa en compañía de dos adultos y mientras los mayores entretienen a la cajera el menor roba el dinero. Este menor de 12 años quedará a disposición de la comisaría de familia, del Instituto de Bienestar Familiar”.

##### El Colombiano. Octubre 23 de 2007

“Conflicto se sirve niños en su plato”.

“Según advierten las autoridades, hay un grupo nuevo de autodefensas y cuyos jefes ya están identificados, que actúan en el sector de El Siete, en la comuna 13. Este grupo recluta a los menores de edad en esos barrios. (...) se estima que hoy en la ciudad hay más de 300 menores únicamente al servicio de los grupos emergentes o de bandas delictivas que trabajan para estos grupos ilegales”.

##### Semana. Febrero 18 de 2008

“Los Baby sicarios”.

“La atomización de bandas criminales en esas dos ciudades de Risaralda y la participación de menores en el esquema delictivo, tiene con los pelos de punta a las propias autoridades e investigadores sociales de la región. Incluso, algunos ya se atreven a comparar el problema con el vivido en la comuna Trece de Medellín y otros encuentran alguna similitud con el fenómeno de Los Maras, que afectó a Centro América, especialmente países como El Salvador. Para Eisenhower D’janón, presidente del colegio de Jueces de Paz de Dosquebradas, la situación, que se extiende a Pereira, tiene perturbadores similares a los detectados en la capital antioqueña. “Es indudable admitir la presencia de fuerzas oscuras que alimentan la actitud delictiva de los jóvenes, en otras palabras, estamos reconociendo que es el narcotráfico a través de organizaciones mafiosas, el motor de este fenómeno”, dijo a *Semana*”.

##### Cambio. Abril 17 de 2008.

“Las nuevas violencias de Medellín”.

“Para la Policía Metropolitana los protagonistas de la nueva ola de violencia son Los Paisas –el nuevo nombre de la Oficina de Envigado que durante años manejó Diego Murillo, ‘Don Berna’, hoy preso en La Picota– bajo el mando de Carlos Mario Aguilar, ‘Rogelio’, cercano al antiguo jefe; y Daniel Rendón, ‘Don Mario’ –hermano de Freddy Rendón, ‘El Alemán’, preso en Itagüí–. Ellos trasladaron a las calles la guerra por el control del negocio del narcotráfico. Los dos grupos están reclutando jóvenes y desmovilizados en los barrios” (de Medellín).

##### Comunidad Segura. Abril 24 de 2008

“Colombia: grupos ilegales se fortalecen con jóvenes”.

“Según el director de la Corporación Paz y Democracia, si bien en los últimos años han disminuido ostensiblemente las acciones de guerra en esta subregión del departamento (Antioquia), que hasta hace unos pocos años fue epicentro de una cruenta confrontación armada entre grupos de guerrilla, paramilitares y el Ejército de Colombia, aún persiste el conflicto armado pero ahora bajo nuevas dinámicas entre las que se incluye: la ocupación de territorios con presencia de cultivos de uso ilícito y la recuperación corredores naturales para la movilización de tropas, armas y droga.

Dicha lógica ha hecho que aumente el riesgo de reclutamiento forzado de niños y jóvenes, por cuanto los grupos armados ilegales ven en ellos “mano de obra” ideal para emplear en los cultivos ilícitos, en labores de inteligencia, en el minado de campos y en el transporte de armas”.

##### El Tiempo. Junio 13 de 2008

“Paramilitares escondieron a los niños que tenían en sus filas”.

“Desde el 2006, la Policía ha capturado a 38 menores en las bandas emergentes. No se sabe si antes habían estado con los ‘paras’, pero al menos en el caso de ocho que se entregaron el año pasado en Casanare

y que fueron reclutados por una ‘cooperativa de seguridad’ la Procuraduría logró documentar esa situación.

Las nuevas bandas, dice María Clara Melguizo, de la Coalición contra la vinculación de niños al conflicto, conforman uno de los tres escenarios donde su organización ha encontrado a esos muchachos: “A otros los cambiaron de regiones y a la mayoría los devolvieron a sus casas para invisibilizarlos”.

#### **Cambio. Junio 19 de 2008**

“Más de 2.000 pandillas amenazan la seguridad ciudadana”.

“Conocedores del tema calculan que en Colombia podría haber más de 2.000 pandillas, cada una integrada por entre 10 y 20 miembros, el 80 por ciento de los cuales es menor de 18 años. Las autoridades las asocian con el 15% de los homicidios y con el 30% de los delitos comunes, como robos y asaltos, que se cometen en el país. (...) “Para los jóvenes, estar en una pandilla se ha convertido en una forma de ganarse el respeto, de conseguir lo que quieren, de seguir sobreviviendo, y eso lo aprovechan los nuevos capos que tratan de reclutarlos para sus propios ejércitos –dice un investigador social–”.

Los reportes han incidido en diversos ámbitos y recogen problemáticas que se mueven entre el actuar en la calle o el actuar en recintos cerrados tal como en los colegios, razón por la cual en el Concejo de Bogotá se presentó un proyecto de acuerdo que desarrolla las cifras de la problemática en los siguientes términos:

**“Exposición de motivos” Proyecto de acuerdo número 163 de 2008 “Por medio del cual se establece la obligatoriedad de la instalación de detectores de metales en los colegios públicos y en la red de bibliotecas del distrito”.**

“En el seminario “Violencia en los Colegios” el Secretario de Educación de Bogotá, Francisco Cajiao, señaló que “los niños que generan violencia en los Colegios del Distrito son básicamente menores involucrados con organizaciones delincuenciales” esta información esta complementada con datos de la Secretaría de Gobierno de Bogotá, según los cuales el 54% de los delincuentes de la ciudad, inician su actividad delictiva entre los 11 y los 15 años de edad. Las cifras resultan escalofrantes si se tiene en cuenta, que según la misma entidad, el 10% de la delincuencia bogotana inicia su “carrera” entre los 6 y los 11 años, cuando deberían estar en la escuela primaria. Pero esta violencia sólo es visible para el resto de la ciudad cuando ocurren casos como los mencionados anteriormente.

La actividad delictiva en los jóvenes cada vez es más temprana, inicia entre los 11 y 15 años de edad y en un 10% de la población total inicia a los 6 años”.

Organizaciones como la coalición contra la vinculación de niños, niñas y adolescentes al conflicto armado en Colombia, ha venido denunciando los hechos y uno de sus reportes resaltó:

“De acuerdo con informes oficiales, en la ciudad de Medellín existen más de 200 grupos armados, entre milicias, bandas delictivas y grupos paramilitares. En estos 200 grupos participan aproximadamente 10.000 personas, en su mayoría jóvenes, lo cual representa el 0.45% de la población total y el 1.8% de la población joven. (...) La otra realidad es la participación activa de niños, niñas y jóvenes en dichos grupos y en algunos casos como líderes de los mismos y así mismo la utilización de niños y niñas en tareas de inteligencia, correo, “carros” y como

informantes y apoyos de los grupos armados. Hablamos de bandas porque no existe allí una definición y actuación mayoritaria de actores políticos armados, como para señalar que los menores participan o son víctimas del conflicto político armado. Es de destacar igualmente que la participación de niñas y jóvenes (mujeres) en grupos armados ha ido en aumento, calculándose su participación en un 12%, pero igualmente asumiendo nuevos roles, que se mezclan entre la visibilización de sus actuaciones y nuevas jerarquías al interior de los grupos armados”<sup>15</sup>.

Con los argumentos hasta aquí expuestos se pone en evidencia un contexto dinámico en el cual se mantiene el reclutamiento por parte de grupos armados como las guerrillas y las autodefensas, a la par de un proceso de mutación y aparición de estructuras ilegales que despliegan estrategias de reclutamiento y vinculación poniendo en riesgo a niños y adolescentes, lo cual pese a la precariedad de las definiciones conceptuales que tienen al país en la actual discusión sobre si son bandas emergentes, bandas criminales o grupos armados, es necesario tomar medidas que aborden la problemática, disminuyan el riesgo y sancionen a los victimarios.

Por motivos como los anteriores, nos permitimos poner a consideración del honorable Congreso de la República el presente proyecto de ley y solicitamos se inicie su trámite legislativo.

De los honorables Congresistas:

*Marta Lucía Ramírez de Rincón,*

Senadora de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA

Sección de Leyes

Bogotá, D. C., 23 de octubre de 2008

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 179 de 2008 Senado, *por medio de la cual se tipifica la vinculación y utilización de niños, niñas y adolescentes en actividades delictivas y en el narcotráfico*, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Emilio Otero Dajud.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA  
REPUBLICA

Bogotá, D. C., 23 de octubre de 2008

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

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Hernán Francisco Andrade Serrano.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Emilio Otero Dajud.*

<sup>15</sup> Contexto: La situación de niños, niñas y jóvenes en el marco del conflicto armado en Medellín.

## **PONENCIAS**

### **PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 167 DE 2008 SENADO**

*por la cual se desarrolla el artículo 29 de la Constitución Política y se adiciona el artículo 20 de la Ley 906 de 2004 –Código de Procedimiento Penal– Impugnación de la sentencia condenatoria proferida en segunda instancia.*

Bogotá, D. C., 22 de octubre de 2008

Doctor

JAVIER CACERES LEAL

Presidente Comisión Primera

Senado de la República

E. S. D.

**Referencia: Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 167 de 2008 Senado, por la cual se desarrolla el artículo 29 de la Constitución Política y se adiciona el artículo 20 de la Ley 906 de**



2004 –Código de Procedimiento Penal– Impugnación de la sentencia condenatoria proferida en segunda instancia.

Cordial saludo:

Por designación de la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado, rindo ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 167 de 2008 Senado**, por la cual se desarrolla el artículo 29 de la Constitución Política y se adiciona el artículo 20 de la Ley 906 de 2004 –Código de Procedimiento Penal– Impugnación de la sentencia condenatoria proferida en segunda instancia.

#### JUSTIFICACION DEL PROYECTO

La Senadora Claudia Rodríguez de Castellanos, presentó a consideración del Senado de la República, el proyecto de ley antes citado, acertando la ponente en su iniciativa, pues como legisladores debemos hacer uso de la facultad de configuración legislativa y ajustar nuestra legislación penal, a fin de garantizar a quien es condenado en segunda instancia el derecho fundamental al debido proceso, que trata la Carta Superior y Convenios y Tratados Internacionales.

Nuestra legislación penal vigente consagra solamente el derecho a impugnar la sentencia condenatoria, cuando el procesado es condenado en primera instancia, pero cuando el procesado es condenado en segunda instancia se le cercena este derecho, que no solamente está consagrado en la Constitución Política, sino en Tratados Internacionales que hacen parte del Bloque de Constitucionalidad.

Es así como la Ley 906 de 2004 Código de Procedimiento Penal, en su artículo 20 consagra que “Las sentencias y los autos que se refieran a la libertad del imputado o acusado, que afecten la práctica de las pruebas o que tengan efectos patrimoniales, salvo las excepciones previstas en este Código, serán susceptibles del recurso de apelación. El superior no podrá agravar la situación del apelante único”, normatividad que no da lugar a que quien es declarado inocente en primera instancia y posteriormente sea condenado en segunda, tenga derecho a impugnar la sentencia condenatoria, a pesar de ser Colombia un Estado Social de Derecho, y que la Constitución Política en su artículo 29 consagra que el debido proceso hace parte del derecho de defensa, constituyéndose en una garantía constitucional, siendo por tanto el proyecto de ley necesario, para que sea conforme a la Carta Superior.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, ha reconocido que se vulnera el derecho de defensa y del debido proceso cuando un acusado no tiene derecho a apelar su sentencia condenatoria, y con toda razón, pues el recurso de apelación es el derecho a la tutela judicial efectiva, es un recurso de instancia, mediante el cual el Superior se pronuncia sobre las diferentes situaciones de derecho y de hecho surgidas dentro de todo el proceso, lo que no sucede con el recurso de casación que es limitado, razón por la que el procesado si es condenado debe tener derecho a apelar la sentencia así haya sido expedida en segunda instancia.

Consagra la Constitución Política en sus artículos 13, 29, 31 y 93, que “Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen, nacionalidad o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica...”. “El debido proceso se aplicara a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas... Toda persona se presume inocente mientras no se le haya declarado judicialmente culpable, **quien sea sindicado tiene derecho a la defensa** y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; **a impugnar la sentencia condenatoria**, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho...”, “Toda sentencia judicial podrá ser apelada o consultada, salvo las excepciones que consagre la ley. El superior no podrá agravar la pena impuesta cuando el condenado sea apelante único”, “Los Tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno, Los derechos

y deberes consagrados en esta Carta se interpretan de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia”. (La negrilla no corresponde al texto).

Siendo los Tratados Internacionales también específicos, como lo plasma el “Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos” (Ley 74 de 1968) en el numeral 5 del artículo 14 que a la letra dice que “Toda persona declarada culpable de un delito tendrá derecho a que el fallo condenatorio y la pena que se le haya impuesto sean sometidos a un tribunal superior, conforme a lo prescrito por la ley”., lo cual es reiterado en la “Convención Americana Sobre Derechos Humanos -Pacto de San José-” (Ley 16 de 1972) literal h, del numeral 2, del artículo 8°, que plasma “Toda persona condenada por un delito tiene “derecho de recurrir al fallo ante juez o tribunal superior”.

Normatividad Superior suficientemente clara, en cuanto a que quien sea sindicado tiene derecho a la defensa, a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra, así como a impugnar la sentencia condenatoria, impugnación que corresponde a un instrumento jurídico que permite corregir, modificar, revocar las decisiones judiciales cuando estas padecen de deficiencias, de injusticias que corresponden a ilegalidades, normatividad que no dice que este derecho solo lo tendrán quienes son condenados en primera instancia, sino tal derecho es para todos aquellos que sean condenados en cualquier instancia.

Es cierto como lo manifiesta la autora Senadora Claudia Rodríguez de Castellanos, en la exposición de motivos, este tema puede ocasionar muchos debates, pero coincido en un todo en que es importante legislar sobre el, correspondiendo la impugnación de la sentencia condenatoria a un instrumento por excelencia que hace parte del derecho de defensa, que evita el error judicial y da lugar a la correcta y rápida administración de justicia, siendo justo, equitativo y equilibrado para con quien es condenado. Por tanto, es necesario que nuestra legislación penal haga extensivo este derecho a quien es condenado en segunda instancia, para que conforme al derecho fundamental a la igualdad tenga el mismo derecho que el procesado que es condenado en primera instancia, a quien la actual legislación penal le otorga para que de considerarlo necesario haga uso de la impugnación de la sentencia condenatoria, dando lugar a un instrumento de defensa y protección de los derechos humanos.

La impugnación permite reclamar la legalidad de una decisión judicial ante una autoridad judicial, sin embargo estoy de acuerdo con la autora, que en este caso la misma autoridad, sea la que revise su propia decisión y que el procesado condenado en segunda instancia tenga derecho a impugnar la decisión a través del recurso de reposición, para que el mismo funcionario que expidió la decisión judicial de condena la revise, revisión que debe ser debidamente sustentada, analizada y confrontada con el universo probatorio válidamente aportado al proceso, que de no resolverse el recurso de reposición “con el debido análisis a los argumentos del recurrente, es decir, que la decisión sea personal y subjetiva, que no sea producto de un proceso analítico confrontativo probatorio, única forma de establecer la verdad procesal, en razón a que la certeza no puede ser abstracta sino producto de un juicio probatorio dinamizado en la correspondiente actividad procesal, quedando plenamente demostrada la decisión que se tome... tal hecho por vulneración al derecho de defensa, constituirá causal de Casación, sin tener en cuenta la clase y el monto de la sanción impuesta...”, dando lugar a una nueva causal de casación, lo cual garantiza que un Tribunal de Superior jerarquía reexamine la decisión cuando adolezca de los requisitos antes mencionados, pues no podemos hacer caso omiso a una realidad, como es la imperfección y la falibilidad humana, porque los seres humanos pueden equivocarse, siendo imprescindible dar lugar a un medio de impugnación, así sea a través del recurso de reposición al procesado que es condenado en segunda instancia, medio que otorga el proyecto de ley objeto de esta ponencia, y que protege a todas las partes que intervienen en el proceso penal. Estando de acuerdo jurídicamente con la exposición de motivos del proyecto de ley y con el contenido del articulado, por corresponder el

objeto a una necesidad imperante que da lugar al derecho de igualdad y de defensa, y por ende al debido proceso, presento la siguiente:

### Proposición

Por las anteriores consideraciones de orden constitucional, respetuosamente me permito solicitar a la Comisión Primera del Senado, **dar primer debate al Proyecto de ley número 167 de 2008 Senado**, por el cual se desarrolla el artículo 29 de la Constitución Política y se adiciona el artículo 20 de la Ley 906 de 2004 –Código de Procedimiento Penal– Impugnación de la sentencia condenatoria proferida en segunda instancia.

Cordialmente;

Hernán Andrade Serrano,  
Honorable Senador.

\* \* \*

### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 116 DE 2008 SENADO

por medio de la cual se implementa la jornada nocturna en las Universidades Públicas.

Bogotá, D. C., octubre 22 de 2008

Honorable Senador

CARLOS JULIO GONZALEZ

Vicepresidente

Comisión Sexta Constitucional Permanente

Senado de la República

Doctora

SANDRA OVALLE

Secretaria General

Comisión Sexta Constitucional Permanente

Senado de la República

Respetados Miembros de la Mesa Directiva:

En cumplimiento de lo preceptuado en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 116 de 2008 Senado**, por medio de la cual se implementa la jornada nocturna en las Universidades Públicas.

Cordialmente,

Plinio Olano Becerra,  
Ponente.

### EXPOSICION DE MOTIVOS

Este proyecto de ley se justifica por varias razones.

Se busca mejorar las condiciones de vida de la población colombiana menos favorecida, otorgándole la posibilidad de acceder a los programas de educación en jornada nocturna en Universidades Públicas, siendo consecuente con el derecho fundamental consagrado en la Constitución Política en especial en los artículos 27, 67, 69, 70 y 71, ofreciendo alternativas de educación técnica, tecnológica y superior.

La iniciativa trata de armonizar la vida productiva de muchos colombianos y colombianas con su educación superior, sobre todo si se considera que el factor principal de renuncia al acceso a estos programas, es la necesidad de responder económicamente en sus núcleos familiares.

Además, el Gobierno Nacional busca ampliar los cupos universitarios, con el fin de dar la oportunidad a más colombianos de prepararse y educarse para el mañana, por este motivo la ley es una herramienta para cumplir la meta fijada de crear miles de cupos universitarios para este cuatrienio.

La iniciativa pretende que las Instituciones Universitarias de carácter público, acojan a la mayor cantidad de ciudadanos en las aulas al tener más acceso, logrando así desarrollar su potencial intelectual y profesional.

El proyecto de ley, beneficiaría a cerca de seiscientos mil (600.000) estudiantes en el territorio nacional, teniendo en cuenta que en promedio se gradúan de educación media novecientos setenta y un mil (971.000) estudiantes de los cuales solo trescientos veintidós mil (322.000) logran ingresar a estudios superiores en el sector oficial y privado como “primiparos”.

Desde el punto de vista académico se observa la necesidad de una visión estratégica que contemple, para la definición y adecuación de los programas que se ofrezcan, la valoración de las demandas sociales en conjunción con la oportunidad y pertinencia del servicio ofrecido y con las políticas de crecimiento y desarrollo institucional.

El Gobierno Nacional en el Plan de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario”, trae una estrategia en materia de cobertura en la expansión en el mejoramiento de la calidad del Plan Decenal de Educación, mostrado así su preocupación frente al limitado acceso a las universidades públicas, ofreciendo como solución la ampliación de los cupos universitarios, con el fin de darle la oportunidad a más colombianos de prepararse y educarse para el mañana.

Con la implementación de la jornada nocturna, en las universidades públicas, se ayudará a ampliar la cobertura de la educación técnica, tecnológica y superior, dándole al Gobierno Nacional la herramienta para cumplir con la meta fijada de crear miles de cupos para este cuatrienio.

#### • CONTENIDO DEL PROYECTO

El proyecto de ley consta de cinco artículos. El primero trata del *Objeto* del proyecto de ley, para garantizar el servicio público de educación superior, las instituciones Públicas de Educación Superior ofrecerán en la jornada nocturna, programas académicos en los mismos patrones de calidad mantenidos en la jornada diurna. En el segundo artículo *Presupuesto*, el Gobierno Nacional reglamentará la necesaria previsión presupuestaria para la implementación de los programas nocturnos de educación técnica, tecnológica y superior en todos los programas que establezcan las universidades públicas. El artículo 3º *Reglamentación*, para efectos de aplicación de la presente ley, el Ministerio de Educación Nacional establecerá la duración, contenidos mínimos y niveles de calidad de los programas educativos que se podrán autorizar para esta jornada; en el artículo 4º, *descuentos en la matrícula*, se otorgarán descuentos entre el 20% y el 40% para los estudiantes que pertenezcan a los estratos 1, 2 ó 3, que presenten solicitud y puedan demostrar que laboran en jornada diurna. Por último, el artículo 5º, *vigencia y derogatoria*, la presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.

#### • MARCO NORMATIVO SOBRE EL TEMA CULTURAL

El constituyente de 1991, incluyó en la Carta Política diversas normas que tratan el aspecto cultural en Colombia. De manera taxativa pueden citarse algunas disposiciones de rango constitucional como las señaladas en los siguientes artículos:

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

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

**Artículo 67.** La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social. Con ella se busca el acceso al

conocimiento, a la ciencia, a la técnica y a los demás bienes y valores de la cultura.

La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.

El estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica.

La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.

Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.

La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley.

**Artículo 70.** El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional.

La cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad. El Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las que conviven en el país. El estado promoverá la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación.

#### • MARCO NORMATIVO SOBRE PRESUPUESTO

La exequibilidad de la apropiación que deberá efectuar el Ministerio de la Educación en su presupuesto, para cubrir los gastos en que se incurra para la celebración del certamen que nos ocupa, encuentra su sustento en reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional:

En Sentencia C-947 de 1999, la Corte manifestó:

• “Ahora bien, la Corte reitera lo dicho en varias de sus providencias en el sentido de que la Constitución de 1991 ha devuelto al Congreso la iniciativa en materia de gastos, y destaca que la inexecutable aquí declarada no modifica esa jurisprudencia ni recae sobre el uso que tal iniciativa en el gasto –particularmente de carácter social ha hecho un miembro del Congreso, sino que alude de manera muy específica al hecho de que, por la materia misma de las disposiciones contenidas en el proyecto (artículo 150, numeral 7, de la Constitución), las leyes correspondientes como esta, “solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno”, en los incontrovertibles términos del artículo 154 de la Constitución.

La Corte insiste en que las leyes que decretan gasto público en sí mismas y aparte de otras exigencias constitucionales como la que en esta oportunidad se resalta (estructura de la administración nacional) – “no se encuentran constitucionalmente atadas a la iniciativa gubernamental y, por tanto, no resulta legítimo restringir la facultad del Congreso y de sus miembros, de proponer proyectos sobre las referidas materias”. (Sentencia C-360 del 14 de agosto de 1996. M.P.: Doctor Eduardo Cifuentes Muñoz).

Del mismo modo, en la Sentencia C-486 de 2002 se dijo:

• “La Corte Constitucional ha analizado en desarrollo de su función de guardiana de la integridad y supremacía de la Carta Política (artículo 241-8) diferentes proyectos de ley en los que el legislativo ha decretado un gasto público, estableciendo varios criterios para el ejercicio del control de constitucionalidad sobre esa materia, que se reiterarán en esta sentencia.

En efecto, de acuerdo con la Constitución, tanto el Gobierno como el Congreso de la República ejercen competencias en materia de gasto público, las cuales han sido claramente definidas por esta Corte. Así, y en virtud del principio de legalidad del gasto, el Congreso es, en principio, el único facultado para decretar las erogaciones necesarias destinadas a la ejecución de proyecto inherente al Estado, atribución que solo puede ejercer el Ejecutivo cuando actúa como legislador extraordinario durante los estados de excepción. Por su parte la Carta reserva al Gobierno la potestad de incorporar o no en el presupuesto las partidas correspondientes a tales gastos, y se le permite aceptar o rehusar modificaciones a sus propuestas de gastos y a su estimativo de rentas (artículos 349 y 351)<sup>1</sup>.

En cuanto a iniciativa legislativa se refiere, las leyes de presupuesto y las que contienen el Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones son de iniciativa exclusiva del Gobierno Nacional (artículo 154 ídem). No sucede lo mismo con las leyes que decretan gastos públicos, pues respecto de ellas el Congreso y el Gobierno cuentan con las facultades para presentarlas. Potestad que “no puede confundirse con la iniciativa para modificar partidas propuestas por el Gobierno en la ley anual de rentas y de apropiaciones, la cual si bien debe tener origen en el Gobierno y debe ser presentada al Congreso dentro de los primeros diez días de cada legislatura, de forma que una vez ordenado el gasto en ley previa, solo pueda ejecutarse si es incluido en el respectivo presupuesto, según el inciso 2° del artículo 345 de la Carta. El ejecutivo por su parte conserva competencia para formular el presupuesto anual de rentas y gastos de la Nación que le atribuye el artículo 346 del mismo ordenamiento”<sup>2</sup>.

Por lo anterior, esta Corporación ha señalado que, salvo las restricciones constitucionales expresas, el Congreso puede aprobar leyes que comporten gasto público. Sin embargo, corresponde al Gobierno decidir si incluye o no en el respectivo proyecto de presupuesto esas erogaciones, por lo cual no puede el Congreso, al decretar un gasto, “ordenar traslados presupuestales para arbitrar los respectivos recursos”<sup>3</sup>. Por ende, el escrutinio judicial para determinar si en este aspecto una ley es o no constitucional consiste en analizar si la respectiva norma consagra “un mandato imperativo dirigido al ejecutivo”, caso en el cual es inexecutable, “o si por el contrario, se trata de una ley que se contrae a decretar un gasto público y, por lo tanto, a constituir un título jurídico suficiente – en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta – para la eventual inclusión de la partida correspondiente, en la ley de presupuesto”<sup>4</sup>, caso en el cual es perfectamente legítima<sup>5</sup>.

En Sentencia C-554 de 2005, la Corte Constitucional hizo las siguientes precisiones:

• “El gasto público es el empleo del dinero perteneciendo al Estado por parte de la administración pública.

Este tipo de gasto, para poder ser efectuado, debe ceñirse a lo estipulado en la Constitución y la ley. Es de acá, precisamente, de donde se deriva el principio de legalidad del gasto público.

Este principio está establecido en los artículos 345 y 346 de la Constitución Política, relativos al presupuesto, según los cuales “corresponde al Congreso como órgano de representación plural, decretar y autorizar los gastos del Estado, pues ello se considera un mecanismo necesario de control al Ejecutivo y una expresión inevitable del principio democrático”<sup>6</sup>.

Así las cosas, el Congreso puede determinar y autorizar gastos que deba realizar el Estado, no solo por cuanto es el órgano de representación popular sino igualmente por cuanto es un mecanismo de control del ejecutivo.

1 Corte Constitucional, Sentencias C-490 de 1994, C-360 de 1996, C-3424 de 1997, C-325 de 1997 y C-197 de 1998.

2 Corte Constitucional, Sentencia C-195 de 1998.

3 Corte Constitucional, Sentencia C-490 de 1994.

4 Corte Constitucional, Sentencia C-360 de 1994.

5 Corte Constitucional, Sentencia C-324 de 1997.

6 Corte Constitucional, Sentencia C-442 del 2001.



Esta posibilidad encuentra sustento en el numeral 11 del artículo 150 Constitucional que establece que al Congreso corresponde “establecer las rentas nacionales y los gastos de la administración”, esto en concordancia con el segundo inciso del artículo 345 *ibidem*, el cual indica que no se podrá hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluido en el presupuesto de gastos, y el artículo 346, inmediatamente siguiente, que afirma que no se podrá hacer ningún gasto público: “que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales...”.

En el constitucionalismo colombiano, la legalidad del gasto opera en dos momentos diferenciados, pues en general las erogaciones no solo deben ser previamente decretadas por la ley (C.P. artículo 346) sino que, además deben ser apropiadas por la ley de presupuesto (C.P. artículo 345) para poder ser efectivamente realizadas.

En este orden de ideas, no cabe duda, que el Congreso cuenta con la posibilidad de decretar gastos públicos y aprobarlos en el Presupuesto General de la Nación.

La regla general en nuestro sistema constitucional es que el Congreso es quien tiene la iniciativa en materia de gasto público y excepcionalmente el Gobierno Nacional. En efecto, las leyes obligan y las que ordenan gastos públicos también, de lo contrario quedaría su cumplimiento supeditado a la voluntad del gobernante de turno. En una democracia quien tiene la primacía es el órgano legislativo y así lo quiso el Constituyente de 1991 en materia de gasto público. Así las cosas, la generalidad es que el Gobierno Nacional dé comienzo a la ejecución del gasto en el presupuesto inmediatamente siguiente.

En consecuencia, como se enuncia en el marco normativo, en materia de gasto público y presupuesto, es jurídicamente viable el proyecto de ley, porque la honorable Corte Constitucional en varias de sus sentencias ha sostenido que el Congreso puede aprobar leyes que comporten gasto público, siempre y cuando no consagren un mandato imperativo al ejecutivo y, por el contrario se utilicen términos como “autorícese al Gobierno Nacional”, redacción que se ajusta a la previsiones constitucionales.

**PLIEGO DE MODIFICACIONES PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 116 DE 2008 SENADO**

*por medio de la cual se implementa la jornada nocturna en las Universidades Públicas.*

Congreso de la República

DECRETA:

**El artículo 1° del proyecto se modifica en su redacción y quedaría así:**

Artículo 1°. *Objeto.* Para garantizar el servicio público de educación superior, las instituciones Públicas de Educación Superior ofrecerán en la jornada nocturna, programas académicos en los mismos patrones de calidad mantenidos en la jornada diurna. Se excluirán del objeto de esta ley las carreras pertenecientes a Ciencias de la Salud. La adopción de la programación nocturna se hará conforme a la autonomía de las Instituciones de Educación Superior, según lo establece la Ley 30 de 1992.

Parágrafo. Las universidades informarán a los interesados, antes de cada período lectivo, los programas de los cursos y demás componentes curriculares, su duración, requisitos, calificación de los profesores, recursos disponibles y criterios de evaluación, obligándose a cumplir las respectivas condiciones.

**El artículo 2° quedaría igual.**

Artículo 2°. *Presupuesto.* El Gobierno Nacional reglamentará la necesaria previsión presupuestaria para la implementación de los programas nocturnos de educación técnica, tecnológica y superior en todos los programas que establezcan las universidades públicas.

**El artículo 3° quedaría igual.**

Artículo 3°. *Reglamentación.* Para efectos de aplicación de la presente ley, el Ministerio de Educación Nacional establecerá la duración,

contenidos mínimos y niveles de calidad de los programas educativos que se podrán autorizar para esta jornada.

**El artículo 4° del proyecto se modifica en su redacción y quedaría así:**

Artículo 4°. *Descuentos en la matrícula.* Se otorgarán descuentos entre el 20% y el 40% para los estudiantes que pertenezcan a los estratos 1, 2 ó 3, que presenten solicitud y puedan demostrar que laboran en jornada diurna.

**El artículo 5° quedaría igual.**

Artículo 5°. *Vigencia y derogatoria.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.

**PROPOSICION**

Por lo anteriormente expuesto, solicito dar primer debate al **Proyecto de ley número 116 de 2008 Senado**, por medio de la cual se implementa la jornada nocturna en las Universidades Públicas.

Cordialmente,

*Plinio Olano Becerra,*

Ponente.

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 116 DE 2008 SENADO**

*por medio de la cual se implementa la jornada nocturna en las Universidades Públicas.*

Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* Para garantizar el servicio público de educación superior, las instituciones Públicas de Educación Superior ofrecerán en la jornada nocturna, programas académicos en los mismos patrones de calidad mantenidos en la jornada diurna. Se excluirán del objeto de esta ley las carreras pertenecientes a Ciencias de la Salud. La adopción de la programación nocturna se hará conforme a la autonomía de las Instituciones de Educación Superior, según lo establece la Ley 30 de 1992.

Parágrafo. Las universidades informarán a los interesados, antes de cada período lectivo, los programas de los cursos y demás componentes curriculares, su duración, requisitos, calificación de los profesores, recursos disponibles y criterios de evaluación, obligándose a cumplir las respectivas condiciones.

Artículo 2°. *Presupuesto.* El Gobierno Nacional reglamentará la necesaria previsión presupuestaria para la implementación de los programas nocturnos de educación técnica, tecnológica y superior en todos los programas que establezcan las universidades públicas.

Artículo 3°. *Reglamentación.* Para efectos de aplicación de la presente ley, el Ministerio de Educación Nacional establecerá la duración, contenidos mínimos y niveles de calidad de los programas educativos que se podrán autorizar para esta jornada.

Artículo 4°. *Descuentos en la matrícula.* Se otorgarán descuentos entre el 20% y el 40% para estudiantes que lo soliciten y puedan demostrar que laboran en jornada diurna y pertenecen a los estratos 1, 2 ó 3.

Artículo 5°. *Vigencia y derogatoria.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.

\* \* \*

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE (SEGUNDA VUELTA) AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 23 DE 2008 SENADO, 259 DE 2008 CAMARA**

*por medio del cual se adiciona el artículo 125 de la Constitución Política.*

Bogotá, D. C., octubre 22 de 2008

Doctor

JAVIER CACERES LEAL

Presidente Comisión Primera

Senado de la República

Ciudad

Señor Presidente:

En virtud de la honrosa designación como ponente para primer debate (Segunda Vuelta) del **Proyecto de Acto Legislativo número 23 de 2008 Senado, 259 de 2008 Cámara**, por medio del cual se adiciona el artículo 125 de la Constitución Política, me permito rendir el informe de ponencia.

#### ANTECEDENTES Y TRAMITE DEL PROYECTO

Por ser un proyecto de acto legislativo y según lo señalado en el artículo 225 de la Ley 5ª, necesita de 8 debates para lograr su aprobación, es así como el pasado 8 de octubre de 2008 fue aprobado por la Plenaria de Cámara siguiendo el curso legislativo, nuevamente llega a la Comisión Primera de Senado para ser debatido en segunda vuelta.

**Publicación del proyecto: Gaceta del Congreso número 582 de 2008.**

Autores del proyecto: *Germán Reyes, Carlos Arturo Piedrahíta, Carlos Alberto Zuluaga, Germán Navas Talero, River Legro Segura, María Isabel Urrutia, Jesús Bernal Amorochó, Luis Carlos Avellaneda, Héctor Helí Rojas, Eduardo Enríquez Maya, Samuel Arrieta Buelvas, Alfonso Núñez Lapeira, Gloria Inés Ramírez, Jorge Eliécer Guevara, Alexander López Maya, Juan Carlos Vélez Uribe, Germán Alonso Olano, Germán Varón Cotrino y Pedro Jiménez Salazar.*

#### OBJETO Y JUSTIFICACION DEL PROYECTO

Varios han sido los intentos en nuestro país de instaurar un verdadero sistema de méritos para acceder a la función pública, este mecanismo denominado Carrera Administrativa, cuyo nervio quedó consagrado en el artículo 125 de la Constitución Política de Colombia, no ha sido por muchos motivos, aplicado a cabalidad en el país y se han generado situaciones de interinidad e inestabilidad laboral, que obran en contra de la buena marcha del servicio público.

La Ley 909 de 2004, en su artículo 2º, establece:

*“Principios de la función pública.*

1. *La función pública se desarrolla teniendo en cuenta los principios constitucionales de igualdad, mérito, moralidad, eficacia, economía, imparcialidad, transparencia, celeridad y publicidad.*

2. *El criterio de mérito, de las calidades personales y de la capacidad profesional, son los elementos sustantivos de los procesos de selección del personal que integra la función pública. Tales criterios se podrán ajustar a los empleos públicos de libre nombramiento y remoción, de acuerdo con lo previsto en la presente ley.*

3. *Esta ley se orienta al logro de la satisfacción de los intereses generales y de la efectiva prestación del servicio, de lo que derivan tres criterios básicos:*

a) *La profesionalización de los recursos humanos al servicio de la Administración Pública que busca la consolidación del principio de mérito y la calidad en la prestación del servicio público a los ciudadanos;*

b) *La flexibilidad en la organización y gestión de la función pública para adecuarse a las necesidades cambiantes de la sociedad, flexibilidad que ha de entenderse sin detrimento de la estabilidad de que trata el artículo 27 de la presente ley;*

c) *La responsabilidad de los servidores públicos por el trabajo desarrollado, que se concretará a través de los instrumentos de evaluación del desempeño y de los acuerdos de gestión;*

d) *Capacitación para aumentar los niveles de eficacia”.*

*“Artículo 27. Carrera Administrativa. La carrera administrativa es un sistema técnico de administración de personal que tiene por objeto garantizar la eficiencia de la administración pública y ofrecer; estabilidad e igualdad de oportunidades para el acceso y el ascenso al servicio*

*público. Para alcanzar este objetivo, el ingreso y la permanencia en los empleos de carrera administrativa se hará exclusivamente con base en el mérito, mediante procesos de selección en los que se garantice la transparencia y la objetividad, sin discriminación alguna”.*

Igualmente regula de una manera técnica los procesos de selección, permanencia y retiro de la carrera administrativa o del servicio, de una manera amplia, imparcial y objetiva.

De presente estos referentes legales, debemos ubicarnos en el marco histórico de los provisionales en Colombia:

En 1992 la Ley 27, que en su artículo 22 consagró: *“Al entrar en vigencia esta ley, los empleados del nivel territorial que por virtud de ello llegaren a desempeñar cargos de carrera administrativa de conformidad con las normas vigentes, deberán acreditar dentro del año siguiente, el cumplimiento de los requisitos señalados en los manuales para los respectivos cargos o en las equivalencias establecidas en el Decreto 583 de 1984, la Ley 61 de 1987 y el Decreto Reglamentarios 573 de 1988.*

*Quienes no acrediten los requisitos dentro del término señalado, quedarán de libre nombramiento y remoción. No obstante si tales empleados continúan al servicio de la entidad u organismo, podrán solicitar su inscripción cuando lleguen a poseer los requisitos del cargo y los acrediten en debida forma...”.*

La Ley 443 de 1998, en ese momento el Legislador preocupado por la situación de los provisionales, presentó una propuesta más modulada que la inscripción extraordinaria, que consistía en la convalidación de los procesos de selección, para el efecto consagró:

*“9º. Convalidar como medio de ingreso a la carrera, los procesos de selección de personal efectuados por las entidades, para la provisión de empleos que con posterioridad a la expedición de la Constitución Política de 1991 hayan pasado a considerarse como de carrera administrativa”.*

Ley número 1033 18 de julio de 2006 estableció:

*“Artículo 10. Cuando la Comisión Nacional del Servicio Civil prevea en los procesos de selección la aplicación de la prueba básica general de preselección a que hace referencia el artículo 24 de la Ley 443 de 1998 y esta tenga el carácter de habilitante, no le será exigible a los empleados que estén vinculados a la Administración Pública, mediante nombramiento provisional o en carrera, con una antelación no menor a seis (6) meses contados a partir de la vigencia de la presente ley, que se inscriban o que se hayan inscrito para participar en el respectivo concurso en un empleo perteneciente al mismo nivel jerárquico del cargo que vienen desempeñando.*

*La experiencia de los aspirantes deberá evaluarse como una prueba más dentro del proceso, a la cual deberá asignarse un mayor valor a la experiencia relacionada con las funciones del cargo para el cual aspiran...”.*

Lo anterior muestra cómo el legislador de manera reiterada ha tratado de regularizar la situación laboral de los provisionales y de alguna manera ha tratado de protegerlos frente a la situación en la que se encuentran avocados por circunstancias no endilgables a ellos.

Sin embargo, como es de público conocimiento La honorable Corte Constitucional declaró inconstitucional esas normas pero en el lapso de su vigencia fueron muchos los servidores provisionales que ingresaron de manera automática al servicio.

También hay que analizar históricamente que los concursos o convocatorias para proveer los empleos de carrera administrativa sufrían muchos traspies y casi nunca se realizaban, es decir solo se realizaron de manera excepcional. No viene al caso asignar responsabilidades, simplemente es una realidad histórica que ha traído como consecuencia, que la carrera administrativa, aún siendo un mandato constitucional no sea 100% operativa en el país.

La realidad, para los servidores públicos provisionales, es que quienes no alcanzaron excepcionales concursos o inscripciones automáticas o extraordinarias, siguen en tal calidad y el Estado debe aprovechar su experiencia, idoneidad y capacidad para preservar la eficiencia.

La intención del proyecto es sanear la situación descrita, ahorrándole al Estado costos de capacitación específica para el empleo, pues el empleado provisional tiene la destreza que un nuevo servidor solo empieza a adquirir, independientemente que tenga el conocimiento y hasta la experiencia, pero el procedimiento y la actuación transversal solo la conoce quien está desempeñando el cargo.

Tan excepcional es la situación real del servidor provisional que la ley no contempla, que estos puedan recibir capacitación. Este hecho lo explica el que las normas están diseñadas para una situación de normalidad laboral, que aún no se ha alcanzado en el Estado colombiano.

El presente Acto Legislativo, pretende subsanar en parte el vacío creado por la falta de operatividad plena de la Carrera Administrativa en el país y aprovechar el acumulado cognitivo de quienes por 3 años o más han desempeñado funciones de carrera en calidad de provisionales.

### PROPOSICION

Por lo anteriormente expuesto propongo a la Comisión Primera del Senado de la República, dar Primer debate (*Segunda Vuelta*) al **Proyecto de Acto Legislativo número 23 de 2008 Senado, 259 de 2008 Cámara, por medio del cual se adiciona el artículo 125 de la Constitución Política**. Tal y como fue aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes.

Atentamente,

*Samuel Arrieta Buelvas,*

Senador Ponente.

### TEXTO DEFINITIVO PLENARIA DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 259 DE 2008 CAMARA, 023 DE 2008 SENADO

*por medio del cual se adiciona el artículo 125 de la Constitución Política –segunda vuelta–.*

El Congreso de Colombia

#### DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese un párrafo transitorio al artículo 125 de la Constitución, así:

**Parágrafo transitorio.** Durante un tiempo de tres (3) años contados a partir de la vigencia del presente acto legislativo, la Comisión Nacional del Servicio Civil implementará los mecanismos necesarios para inscribir en carrera administrativa de manera extraordinaria y sin necesidad de concurso público a los servidores que a la fecha de publicación de la Ley 909 de 2004 estuviesen ocupando cargos vacantes de forma definitiva en calidad de provisionales del sistema general de carrera, siempre y cuando cumplan las calidades y requisitos exigidos para su desempeño al momento de comenzar a ejercerlo y que a la fecha de la inscripción extraordinaria continúen en dichos cargos. Igual derecho y en las mismas condiciones tendrán los servidores de los sistemas especiales y específicos de la carrera, para lo cual la entidad competente, dentro del mismo término adelantará los trámites respectivos de inscripción.

Mientras se cumple este procedimiento, se suspenden todos los trámites relacionados con los concursos públicos que actualmente se están adelantando sobre los cargos ocupados por los empleados a quienes les asiste el derecho previsto en el presente párrafo.

La Comisión Nacional del Servicio Civil deberá desarrollar, dentro de los tres (3) meses siguientes a la publicación del presente Acto Legislativo, instrumentos de calificación del servicio que midan de manera real el desempeño de los servidores públicos inscritos de manera extraordinaria en carrera administrativa.

Quedan exceptuados de estas normas los procesos de selección que se surtan en desarrollo de lo previsto por el artículo 131 de la Constitución Política y los servidores regidos por el artículo 256 de la Constitución Política, carrera docente y carrera diplomática y consular.

Artículo 2°. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.

*Carlos Germán Navas Talero, Myriam Alicia Paredes Aguirre, Tarquino Pacheco Camargo, Jorge Homero Giraldo, Nicolás Uribe Rueda,* Ponentes.

### SECRETARIA GENERAL

Bogotá, D. C., octubre 8 de 2008

En Sesión Plenaria del día 8 de octubre de 2008, fue aprobado en Segundo Debate el Texto Definitivo sin modificaciones al **Proyecto de Acto Legislativo número 023 de 2008 Senado, 259 de 2008 Cámara, por medio del cual se adiciona el artículo 125 de la Constitución Política**. (Segunda Vuelta). Esto con el fin de que el citado proyecto de acto legislativo siga su curso legal y reglamentario y de esta manera dar cumplimiento con lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992.

Lo anterior según consta en el Acta de Sesión Plenaria número 140 de octubre 8 de 2008, previo su anuncio el día 1° de octubre de 2008, según Acta de Sesión Plenaria número 139.

El Secretario General,

*Jesús Alfonso Rodríguez Camargo.*

\*\*\*

### PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 152 DE 2008 SENADO

*por medio de la cual se aprueba la “Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad”, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas*

el 13 de diciembre de 2006.

#### I. INTRODUCCION

El presente Proyecto de ley número 152 de 2008, es de vital importancia para nuestro país, y fue aprobado por unanimidad, por los Senadores de la Comisión Segunda Constitucional, ya que la *Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad* tiene por objeto promover y proteger los derechos humanos de las personas en condición de discapacidad.

Las personas con discapacidad a menudo se ven privadas de derechos, lo que trata de hacer esta convención es elaborar detalladamente los derechos de las personas con discapacidades y establecer un código de aplicación”.

La implementación de la *Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad*, es conveniente para Colombia, ya que con ella se protegen y garantizan los derechos fundamentales de la sociedad, al contribuir a que esta importante comunidad, demasiado tiempo postergada, haga realidad su enorme potencial.

La *Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad* consta de 32 artículos y compromete a los países que se unen a la convención a elaborar y poner en práctica políticas, leyes y medidas administrativas para asegurar los derechos reconocidos en la convención y abolir las leyes, reglamentos, costumbres y prácticas que constituyen discriminación.

En cuanto al tema de la accesibilidad, la convención requiere que los países identifiquen y eliminen los obstáculos y las barreras y aseguren que las personas con discapacidad puedan tener acceso a su entorno, al transporte, las instalaciones y los servicios públicos, y la información y las comunicaciones.

Así mismo, los países deben promover el derecho a un nivel de vida y de protección social adecuado, incluso viviendas, servicios y asisten-



cia públicos en lo que respecta a las necesidades relacionadas con las discapacidades.

También los Estados deben asegurar la igualdad de acceso a la educación, la formación profesional, la enseñanza de adultos y el aprendizaje permanente. La educación debe emplear los materiales, las técnicas educacionales y las formas de comunicación adecuados. La educación de las personas con discapacidad debe promover su participación en la sociedad, su sentido de dignidad y valor personal y el desarrollo de todo su potencial en lo que se refiere a la personalidad, la creatividad y las habilidades.

## II. NORMATIVIDAD VIGENTE EN COLOMBIA

El derecho colombiano no ha sido ajeno a la preocupación mundial por equiparar los derechos de las personas en condición de discapacidad. El tema ha sido tratado desde diversos ámbitos, donde el derecho ha pretendido dar respuesta efectiva a una problemática latente.

En 1981, se comienza a hablar de sistema en lo relacionado con personas con discapacidad, al establecerse el Sistema Nacional de Rehabilitación como el conjunto de organismos públicos y privados coordinados por el Ministerio de Salud para brindar servicios a la población que requiere rehabilitación, a partir del Decreto 2358 de 1981.

Mediante la Ley 82 de 1988, se aprueba el “Convenio 159 sobre la Readaptación Profesional y el Empleo de Personas Inválidas”. Aquí se contempla un Consejo Coordinador para la Readaptación y Empleo de carácter interinstitucional, conformado entre otros por los Ministerios de Educación, Salud y Trabajo; el Departamento del Servicio Civil; la Caja Nacional de Previsión Social y la sociedad civil, representada en las organizaciones de carácter privado. Dicha ley establece la dirección del Consejo en la figura del Director General de Empleo del Ministerio de Trabajo, quien tiene como objetivo el coordinar los programas y actividades del Consejo, así como la formulación de políticas y acciones orientadas a asegurar la integración laboral de la población con discapacidad en el mercado de trabajo. En concordancia a la Ley 82, posteriormente se contemplan los temas de capacitación y empleo como la Ley 119 de 1994 (artículo 4°), y la Ley 909 de 2004 (artículo 52).

En la última década en Colombia, ha existido una creciente preocupación por la población con algún tipo de Discapacidad, expresada en varias normas y estudios sociodemográficos, que han generado algunos cambios en los procesos de atención social y de participación de la Población con Discapacidad Física, Mental y Sensorial.

En la Constitución Política de 1991 Colombia se define como un Estado garante de los derechos de todos los ciudadanos, promotor de la autonomía territorial y personal en un marco de equidad y de participación social. Consagra la no discriminación por causa de la discapacidad (artículo 13), y en sus enunciados perfila los lineamientos de una política orientada a garantizar igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos, entre ellos, las personas con discapacidad; así, se refiere a medidas de prevención, rehabilitación e integración social de estas personas (artículos 47, 54 y 68).

En desarrollo de este marco constitucional se han promulgado un conjunto de leyes y normas orientadas a garantizar los derechos de las personas con limitaciones Físicas, Psíquicas y Sensoriales, para el acceso a los diferentes servicios de acuerdo con sus intereses y necesidades. Es así como en las leyes sobre educación (115 de 1994, 715 de 2001, y 119 de 1994), salud (Ley 100 de 1993 y Ley 10 de 1990), seguridad social (Leyes 100 de 1993 y 797 de 2003), trabajo y capacitación (Leyes 361 de 1997, 789 de 2002 y 909 de 2004), deporte y recreación (Ley 181 de 1995 y Ley 582 de 2000), cultura y participación democrática y comunitaria (Ley 163 de 1994), se encuentran garantías legales que reglamentan específicamente o en general temáticas relacionadas con la población con o en situación de discapacidad, en cada uno de los aspectos mencionados.

En materia laboral de la población con discapacidad existen diferentes normas que consagran sus derechos y otorgan beneficios a los em-

pleadores que contraten personas con algún tipo de discapacidad tales como:

En la Ley 361 de 1997, se le otorgan los siguientes beneficios a los empleadores que vinculen personas con discapacidad:

a) Los empleadores que ocupen trabajadores con limitación no inferior al 25% comprobada y le entrega una deducción de la renta el 200% del valor de los salarios y prestaciones sociales pagados durante el año o período gravable a los trabajadores con discapacidad;

b) La cuota de aprendices que está obligado a contratar el empleador se disminuye en un 50% si los contratados por él son personas con discapacidad comprobada no inferior al 25%;

c) A que sean preferidos en igualdad de condiciones en los procesos de licitación, adjudicación y celebración de contratos, sean estos públicos o privados. Si estos tienen en sus nóminas por lo menos un mínimo del 10% de sus empleados en las condiciones de discapacidad;

d) Se le da prelación en el otorgamiento de créditos de organismos estatales, siempre y cuando estos se orienten al desarrollo de planes y programas de personas con limitación;

e) Otorga beneficios arancelarios a la importación de maquinaria y equipo especialmente adoptados o destinados al manejo de personas con limitación.

Así mismo se han promulgado diferentes leyes en beneficio de la población como:

En la Ley 789 de 2002 “Por medio de la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo del Trabajo”.

Otorgó beneficios a los empleadores que vinculen personas con discapacidad, exonerando del pago de aportes y parafiscales ICBF, SENA, Cajas de Compensación a los Empleadores que vinculen trabajadores adicionales a partir de la fecha de entrada en vigencia de la ley y con salario hasta 3 salarios mínimos que vinculen personas discapacidad superior al 25%.

En la Ley 788 de 2002 Reforma Tributaria, se incluyó un artículo en donde se exceptúa del cobro del IVA, todas las ayudas técnicas, aparatos ortopédicos, sillas de ruedas y todos los artículos y elementos que se utilizan para las personas con discapacidad. Además se incluyó en el artículo 35 se destina el 3% del aumento de 4% del IVA a la telefonía móvil celular para el cubrimiento de los primeros juegos paralímpicos, ciclo paralímpico, deporte, recreación y cultura para las personas con discapacidad.

El último logro en materia legislativa para la población con algún tipo de discapacidad es La Ley 1145 del 10 de julio de 2007, *por medio de la cual se organiza el Sistema Nacional de Discapacidad y se dictan otras disposiciones*.

## III. TRATADOS INTERNACIONALES RATIFICADOS POR COLOMBIA

En los últimos años se ha evidenciado un desarrollo importante en los marcos jurídicos, aplicables o específicos para las personas con discapacidad. El 70% de los países americanos cuenta con leyes nacionales que atienden la problemática de este grupo poblacional, inspiradas en diversos instrumentos jurídicos internacionales aplicables a personas con discapacidad establecidos desde el ámbito de la Organización de las Naciones Unidas, la Organización Internacional del Trabajo y la Organización Mundial de la Salud, entre otros.

Desde la perspectiva de los derechos humanos puede mencionarse los siguientes instrumentos internacionales frente al tema de la discapacidad, creados por las Naciones Unidas: Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948); Convención Relativa a la Lucha Contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza (1960); Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966); Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (1966); y Declaración sobre el Progreso y Desarrollo Social (1969).

El contexto de la ONU, puede observarse un claro antecedente de este esfuerzo a través del Programa de Acción Mundial para las Personas con Discapacidad y la promulgación, en 1970, de la Década Mundial de las Personas con Discapacidad. En este primer período, se realizan cuatro declaraciones relativas a las personas con discapacidad: la Declaración de Derechos del Retardado Mental, de 1971, la Declaración de los Derechos de los Impedidos, en 1975; la Declaración sobre las Personas Sordo-Ciegas, en 1979; y la Declaración de Sundberg sobre los derechos de los afectados, en 1981. Este periodo concluye con la declaración del Año Internacional de los Disminuidos, en el mismo año de esta última Declaración.

Un segundo momento importante en las acciones relativas a la persona con discapacidad en el Derecho Internacional específico, podemos situarlo entre 1982 y 1992, con la adopción por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas del Programa de acción mundial para las personas con discapacidad y la Declaración del decenio mundial de las personas con discapacidad, implementado en 1983 y que se desarrolla hasta 1992.

Como resultado de la reunión de expertos sobre la legislación de la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad realizada en Viena (Austria) en 1986, se sugirió que la Asamblea General de las Naciones Unidas debía preparar una conferencia especial para tratar los derechos humanos de las personas con discapacidad y solicitar la proyección de una convención internacional sobre la eliminación de toda forma de discriminación para que fuese ratificada por los Estados al final de la década.

Después de la reunión mundial de expertos en Estocolmo (Suecia, 1987) para examinar la ejecución del Programa de Acción Mundial para los Impedidos, surgió la necesidad de elaborar una doctrina rectora que indicase las prioridades de acción internacional en el futuro. En este marco nacen las Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad, que se fundamentan en objetivos relacionados con el reconocimiento de las condiciones y necesidades especiales de las personas con discapacidad, así como resaltan la importancia de la disposición de los recursos de la sociedad en el desarrollo socioeconómico y del desarrollo de políticas sociales que tengan en cuenta al individuo, las organizaciones y los elementos ambientales en función de la equiparación de oportunidades, para lo cual se hace necesaria la creación de un sistema de supervisión del proceso.

En el contexto de la Organización de Estados Americanos, se resaltan algunos instrumentos que han servido de inspiración a los sistemas nacionales para la definición de sus marcos jurídicos, como la Convención Americana sobre los Derechos Humanos (1969), ratificada por la Ley 16 de 1972; la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1983); el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre los Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1988); la Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad, ratificada mediante Ley 762 de 2002 y declarada exequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-401 del 20 de mayo de 2003.

#### IV. ESTADISTICAS SOBRE DISCAPACIDAD

Para comprender que las personas con discapacidad no constituyen una pequeña minoría en el mundo o, en Colombia vale la pena conocer las siguientes estadísticas:

Alrededor del 10% de la población mundial, o sea 650 millones de personas, vive con una discapacidad, esta cifra está aumentando debido al crecimiento de la población, los avances de la medicina y el proceso de envejecimiento, (Organización Mundial de la Salud -OMS-).

El 80% de las personas con discapacidad vive en países en desarrollo, según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

El Banco Mundial estima que el 20% de los más pobres del mundo tienen discapacidades, y tienden a ser considerados dentro de sus propias comunidades como las personas en situación más desventajosa.

Las mujeres y las niñas con discapacidad son particularmente vulnerables al abuso, según encuesta realizada en Orissa (India), prácticamente todas las mujeres y las niñas con discapacidad eran objeto de palizas en el hogar, el 25% de las mujeres con discapacidades intelectuales habían sido violadas y el 6% de las mujeres discapacitadas habían sido esterilizadas por la fuerza.

Según el UNICEF, el 30% de los jóvenes de la calle tienen discapacidades.

En el Reino Unido, el 75% de las empresas del FTSE 100 Index que figuran en la Bolsa de Comercio de Londres no llegan al nivel básico de accesibilidad de la web, perdiendo en esa forma más de 147 millones de dólares de ingresos.

Respecto a la educación, la Unesco, ha informado que el 90% de los niños con discapacidad no asiste a la escuela.

La tasa mundial de alfabetización de adultos con discapacidad llega solamente al 3%, y al 1% en el caso de las mujeres con discapacidad, según un estudio del PNUD de 1998.

Según se estima, que 386 millones de las personas en edad de trabajar son discapacitadas, dice la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Miles de personas con discapacidad han tenido éxito como dueños de pequeñas empresas, según el Departamento de Trabajo de los Estados Unidos. El censo nacional de 1990 reveló que las personas con discapacidad tienen una tasa más alta de empleo por cuenta propia y de experiencia en pequeñas empresas (12.2%) que las personas sin discapacidad (7.8%).

Debido a la actual situación de violencia de nuestro país, se puede inferir que por cada niño que muere en zonas de guerra, tres resultan heridos y permanentemente discapacitados, y según la OMS, en algunos países, hasta una cuarta parte de las discapacidades son resultado de heridas y violencia.

Las personas con discapacidad tienen más probabilidades de ser víctimas de la violencia o la violación, según un estudio británico de 2004, y menos probabilidades de obtener la intervención de la policía, protección jurídica o cuidados preventivos.

Las investigaciones indican que la violencia contra los niños con discapacidad ocurre a tasas anuales por lo menos 1.7 veces mayores que en el caso de sus pares no discapacitados.

En Colombia existen más de 2,6 millones de personas con algún tipo de discapacidad, según el Censo 2005, lo cual equivale al 6,4% de la población y ubica al país en términos porcentuales como uno de los de mayor prevalencia del fenómeno en América Latina; pero según estudios desarrollados por el CED se cree, que el verdadero porcentaje de nuestra población con algún tipo de discapacidad en el país es más alto y se aproximaría al 13%, por las condiciones de violencia y pobreza que atraviesa nuestra patria.

#### V. ASPECTOS JURISPRUDENCIALES

La respuesta que la Corte Constitucional ha otorgado al tema de la discapacidad se orienta principalmente a la protección del derecho a la vida como derecho fundamental. Mediante el estudio de la gran mayoría de las sentencias sobre el tema, puede concluirse que la Corte Constitucional le ha dado poco espacio al tema de la intersectorialidad, ya que los pronunciamientos han estado más que todo orientados a las exigencias o peticiones que se le hacen a un actor específico frente a la reivindicación de los derechos de la población con discapacidad. Esto no indica, sin embargo, que la Corte omita la necesaria interrelación entre actores, organizaciones privadas y entidades públicas que trabajan en el tema.

Respecto a la vulnerabilidad manifiesta de las personas con discapacidad, la Corte se ha referido de manera decisiva frente a la discriminación de la que muchas veces ha sido víctima esta población. Para esto, ha tomado en cuenta los diversos tratados y convenios que ha ratificado Colombia para dar respuesta efectiva a este tema, que ya han sido materia de análisis en el presente estudio. No sobra hacer énfasis en la relevancia que tiene la “Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad”, ratificada mediante la Ley 762 de 2002, la cual sirve como herramienta útil frente a la segregación, al mismo tiempo que da fuerza al tema de la diferenciación positiva, que ha tenido incidencia en el desarrollo jurisprudencial en el país.

Precisamente, varias sentencias se han pronunciado de alguna u otra manera frente a esto, empezando desde la interrelación que existe entre el Estado y la sociedad. En la interacción entre estos dos actores, surge el deber de “(...) intervenir para asegurar condiciones que creen el bienestar y contribuyan a la realización de cada individuo”, teniendo en cuenta que “(...) no solamente el Estado es responsable de proteger la vida y la salud de los asociados; estas garantías, como todos los derechos fundamentales, deben también ser resguardadas por los particulares, y se convierten por ello en su responsabilidad constitucional”. Siguiendo esta idea, la Corte ha establecido que “(...) todas las fuerzas del país se encuentran comprometidas en la protección de la persona contra las contingencias que vulneran la salud”.

concreto, la Sentencia T-397 de 2004 la Corte Constitucional ordena al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, al Departamento Administrativo de Bienestar Social del Distrito, a la Defensoría del Pueblo y al Instituto Nacional para Ciegos (INCI) desarrollar un trabajo interinstitucional que favorezca y otorgue las garantías a una familia de personas con discapacidad visual a la que se le ha negado el acceso a una vida digna.

En síntesis, si bien no hay una decisión jurisprudencial que se pronuncie de manera específica y contundente frente al tema de la intersectorialidad en la atención a la población con discapacidad, puede afirmarse que la Corte Constitucional ha hecho un llamado especial a que “todos los estamentos comprometidos en la prestación de los servicios de salud, que dentro de sus propios límites operativos, económicos y logísticos, proporcionen el mejor servicio médico científicamente admisible y humanamente soportable”.

Es importante tener en cuenta que la protección que la Corte Constitucional le ha dado a la población con algún tipo de discapacidad ha sido contundente al declarar exequible el artículo 26 de la Ley 361 de 1997, mediante la Sentencia C-531/00, en donde ha afirmado “*que una de las características más relevantes del Estado Social de Derecho es la defensa de quienes por su condición de debilidad e indefensión pueden verse discriminados o afectados por acciones del Estado o de particulares. Los discapacitados tradicionalmente se han considerado sujetos vulnerables, y en consecuencia, merecen protección.*”

Además también manifiesta la Corte: “*Es importante tener clara la protección superior de los discapacitados dentro del Estado Social de Derecho según se preceptúa en el artículo 2° de la Carta Política, constituye fin esencial del Estado Social de Derecho, la efectividad de los derechos de las personas constitucionalmente establecidos.*”

También la Corte en diferente sentencia ha señalado, que *La seguridad ha sido identificada como una “estabilidad laboral reforzada” que a la vez constituye un derecho constitucional, igualmente predicable de otros grupos sociales como sucede con las mujeres embarazadas y los trabajadores.*

*Con esa estabilidad laboral reforzada se garantiza la permanencia en el empleo del discapacitado luego de haber adquirido la respectiva limitación física, sensorial o psicológica, como medida de protección especial y en conformidad con su capacidad laboral.*

*La legislación nacional no puede apartarse de estos propósitos en favor de los discapacitados cuando quiera que el despido o la termina-*

*ción del contrato de trabajo tenga por fundamento la disminución física, mental o psicológica.*

En el Examen de constitucionalidad de los apartes demandados del artículo 26 de la Ley 361 de 1997, por una presunta violación a la protección superior de la que son destinatarios la personas con limitaciones dijo:

*“En cuanto al primer contenido normativo acusado por los actores, expuesto en el inciso 1° del artículo 26 de la Ley 361 de 1997, que señala que ninguna persona limitada puede ser despedida o su contrato terminado por razón de su limitación, salvo que medie autorización de la Oficina de Trabajo, para la Corte es claro que en lugar de contradecir el ordenamiento superior, lo desarrolla. Lo anterior, pues se evidencia como una protección del trabajador que sufre de una disminución física, sensorial o psicológica, en cuanto impide que esta se configure por se en causal de despido o de terminación del contrato de trabajo, pues la misma sólo podrá alcanzar dicho efecto, en virtud de “la ineptitud del trabajador para realizar la labor encomendada” (CST, artículo 62, literal a)-13), y según el nivel y grado de la disminución física que presente el trabajador”.*

*En tal situación, el requerimiento de la autorización de la oficina de Trabajo para proceder al despido o terminación del contrato de trabajo debe entenderse como una intervención de la autoridad pública encargada de promover y garantizar el derecho al trabajo según el ordenamiento jurídico nacional e internacional vigente sobre estas materias, para corroborar la situación fáctica que describe dicha causa legal de despido y proteger así al trabajador.*

*Sin embargo, resulta exigible al patrono que adelante una actuación previa al despido del trabajador discapacitado, ajustada a los principios establecidos en el artículo 29 de la Constitución Política sobre el debido proceso y defensa, en razón del carácter sancionatorio de la medida, permitiendo a las partes participar activamente en la presentación y contradicción de las pruebas, con publicidad de los actos y decisiones, así como en la práctica y valoración de las mismas bajo los principios de la sana crítica, como así se indicó en la Sentencia C-710 de 1996, a propósito del despido con justa causa de la trabajadora embarazada.*

También la Corte Suprema de Justicia en varias sentencias se ha pronunciado al respecto de la protección del artículo 26 de la ley en mención, así como lo hizo en la sentencia de Radicación 25130 del 7 de febrero de 2006, que analizó el caso del despido de una persona en forma injusta e ilegal, al no cumplir previamente con los trámites que por ley debía seguir ante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, como era obtener su previa autorización para despedirlo”.

Además en la sentencia de Radicación 31500 del 19 de febrero de 2008 la Corte Suprema de Justicia, resuelve el caso de un trabajador al que se le canceló el contrato de trabajo de manera unilateral y sin justa causa, quien había sufrido un accidente de trabajo, por lo que el médico tratante, previa evaluación, dispuso su reubicación laboral.

## VI. CONTENIDO GENERAL DE LA CONVENCION

Los países que se unen a la convención se comprometen a elaborar y poner en práctica políticas, leyes y medidas administrativas para asegurar los derechos reconocidos en la convención y abolir las leyes, reglamentos, costumbres y prácticas que constituyen discriminación (artículo 4°).

Habida cuenta de que es esencial que cambien las percepciones para mejorar la situación de las personas con discapacidad, los países que ratifican la convención deben combatir los estereotipos y prejuicios y promover la conciencia de las capacidades de esas personas y su contribución a la sociedad (artículo 8°).

Los países deben garantizar que las personas con discapacidad disfruten del derecho inherente a la vida en un pie de igualdad con otras personas (artículo 10), asegurar la igualdad de derechos y el adelanto de las mujeres y las niñas con discapacidad (artículo 6°) y proteger a los niños con discapacidad (artículo 7°).



Los niños con discapacidad tendrán igualdad de derechos, no serán separados de sus padres contra su voluntad, excepto cuando las autoridades determinen que ello es en el interés superior del niño, y en ningún caso serán separados de sus padres debido a una discapacidad del niño o de los padres (**artículo 23**).

Los países deben reconocer que todas las personas son iguales ante la ley, prohibir la discriminación basada en las discapacidades y garantizar a las personas con discapacidad igual protección de la ley. (**artículo 5°**).

Por consiguiente, los países deben asegurar la igualdad de derechos a poseer y heredar propiedad, controlar los asuntos financieros y tener igualdad de acceso a los préstamos bancarios, el crédito y las hipotecas (**artículo 12**).

Deben garantizar el acceso a la justicia en un pie de igualdad con otros (**artículo 13**) y asegurar que las personas con discapacidad disfruten del derecho a la libertad y la seguridad y no sean privadas de su libertad ilegal o arbitrariamente (**artículo 14**).

Los países deben garantizar que dichas personas no sean sometidas a la tortura, a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes o a castigos, y prohibir los experimentos médicos o científicos sin el consentimiento de la persona interesada (**artículo 15**), así como las intervenciones forzadas o la institucionalización (**artículo 17**).

Las leyes y medidas administrativas deben garantizar el derecho a no ser explotado o sometido a violencia o abusos.

En caso de abuso, los países deben promover la recuperación física y psicológica, la rehabilitación y la reintegración de la víctima e investigar el abuso (**artículo 16**).

Las personas con discapacidad no deben ser objeto de injerencia arbitraria o ilegal en la vida privada, la familia, el hogar, la correspondencia o la comunicación. Debe protegerse la confidencialidad de su información personal y en materia de salud en un pie de igualdad con otros (**artículo 22**).

En cuanto a la cuestión fundamental de la accesibilidad (**artículo 9°**), la convención requiere que los países identifiquen y eliminen los obstáculos y las barreras y aseguren que las personas con discapacidad puedan tener acceso a su entorno, al transporte, las instalaciones y los servicios públicos, y la información y las comunicaciones.

Las personas con discapacidad deben tener la opción de vivir en forma independiente, ser incluidas en la comunidad, elegir dónde y con quién vivir y tener acceso a servicios de apoyo en el hogar, en residencias y en la comunidad (**artículo 19**). Debe promoverse la movilidad personal y la mayor independencia posible, facilitando la movilidad personal asequible, la capacitación al respecto y el acceso a ayudas para la movilidad, aparatos, tecnologías de asistencia y asistencia personal (**artículo 20**).

Los países deben promover el derecho a un nivel de vida y de protección social adecuado, incluso viviendas, servicios y asistencia públicos en lo que respecta a las necesidades relacionadas con las discapacidades, y asistencia para el pago de los gastos conexos en caso de pobreza (**artículo 28**).

Los países deben promover el acceso a la información, proporcionando la información prevista para el público en general en formatos y tecnologías accesibles, facilitando el uso del Braille, el lenguaje por señas y otras formas de comunicación y alentando a los medios de comunicación y a los proveedores de Internet a ofrecer información en línea en formatos accesibles (**artículo 21**).

Es menester eliminar la discriminación relacionada con el matrimonio, la familia y las relaciones personales. Las personas con discapacidad disfrutará de igualdad de oportunidades de tener relaciones sexuales e íntimas, experimentar la procreación, contraer matrimonio y fundar una familia, decidir el número y el espaciamiento de sus hijos, tener acceso a educación y medios en materia reproductiva y de planificación de la familia, y disfrutar de igualdad de derechos y responsabi-

lidades con respecto a la tutela, el pupillage, el régimen de fideicomiso y la adopción de niños (**artículo 23**).

Los Estados deben asegurar la igualdad de acceso a la educación, la formación profesional, la enseñanza de adultos y el aprendizaje permanente. La educación debe emplear los materiales, las técnicas educacionales y las formas de comunicación adecuados. Los alumnos que las necesiten deben recibir las medidas de apoyo pertinentes, y los alumnos ciegos o sordos deben recibir su educación en las formas más apropiadas de comunicación, de maestros con fluidez en el lenguaje por señas y el Braille. La educación de las personas con discapacidad debe promover su participación en la sociedad, su sentido de dignidad y valor personal y el desarrollo de todo su potencial en lo que se refiere a la personalidad, la creatividad y las habilidades (**artículo 24**).

Con arreglo al **artículo 25**, las personas con discapacidad tienen el derecho al más alto nivel posible de salud sin discriminación debido a sus discapacidades.

Deben recibir la misma gama, calidad y nivel de servicios de salud gratuitos o asequibles que se proporcionan a otras personas, recibir los servicios de salud que necesiten debido a sus discapacidades, y no ser discriminadas en el suministro de seguro de salud.

Para que las personas con discapacidad logren la máxima independencia y plena capacidad física, mental, social y profesional, los países deben proporcionar servicios amplios de habilitación y rehabilitación en las esferas de la salud, el empleo y la educación (**artículo 26**).

Con arreglo al **artículo 27**, las personas con discapacidad tienen igualdad de derechos a trabajar y a ganarse la vida. Los países deben prohibir la discriminación en cuestiones relacionadas con el empleo, promover el empleo por cuenta propia, la capacidad empresarial y el inicio del negocio propio, emplear a personas con discapacidad en el sector público, promover su empleo en el sector privado y asegurar que se proporcione una comodidad razonable en el lugar de trabajo.

Los países deben garantizar la igualdad de participación en la vida política y pública, incluso el derecho al voto, a ser candidato a elecciones y a ocupar puestos públicos (**artículo 29**).

Los países deben promover la participación en la vida cultural, el recreo, el tiempo libre y los deportes, asegurando el suministro de programas de televisión, películas, material teatral y cultural en formatos accesibles, haciendo accesibles los teatros, los museos, los cines y las bibliotecas, y garantizando que las personas con discapacidad tengan oportunidad de desarrollar y utilizar su capacidad creativa no sólo en su propio beneficio sino también para enriquecimiento de la sociedad (**artículo 30**).

En virtud del **artículo 32**, los países deben apoyar los esfuerzos de los países en desarrollo para poner en práctica la convención, mediante actividades internacionales de cooperación y asistencia para el desarrollo.

Con objeto de asegurar la aplicación y la vigilancia de la convención, es importante que todos los sectores del país tengamos una responsabilidad para el cumplimiento y la implementación de esta convención.

Cordialmente,

*Jairo Clopatofsky Ghisays,*

Senador de la República.

#### PROPOSICION

Por la anteriores consideración solicito a los honorables miembros de esta célula legislativa, dar segundo debate al **Proyecto de ley número 152 de 2008, por medio de la cual se aprueba la "Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad"**, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006.

Cordialmente,

*Jairo Clopatofsky Ghisays,*

Senador de la República.

**TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN PRIMER DEBATE  
COMISION SEGUNDA CONSTITUCIONAL PERMANENTE  
SENADO DE LA REPUBLICA AL PROYECTO DE LEY  
NUMERO 152 DE 2008 SENADO**

por medio de la cual se aprueba la “Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad”, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas

el 13 de diciembre de 2006.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Apruébase la “Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad”, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006.

Artículo 2°. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7ª de 1944, la “Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad”, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006, que por el artículo 1° de esta ley se aprueba, obligará al país a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto de la misma.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

\* \* \*

**INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL  
PROYECTO DE LEY NUMERO 290 DE 2008 SENADO, 106 DE  
2007 CAMARA**

por la cual se modifican y adicionan el artículo 14 de la Ley 756 de 2002, que a su vez modifica el literal a) del artículo 15 y los artículos 30 y 45 de la Ley 141 de 1994.

Bogotá, D. C., 21 de julio de 2008

Honorable Senador

JOSE DAVID NAME CARDOZO

Presidente Comisión Quinta Constitucional Permanente

Senado de la República

Ciudad.

Señor Presidente:

En cumplimiento de la función asignada por la Mesa Directiva de la Comisión, rendimos informe de ponencia para Segundo Debate al Proyecto de ley número 290 de 2008 Senado, por la cual se modifican y adicionan el artículo 14 de la Ley 756 de 2002, que a su vez modifica el literal a) del artículo 15 y los artículos 30 y 45 de la Ley 141 de 1994.

**EXPOSICION DE MOTIVOS**

**1. ANTECEDENTES Y OBJETIVOS DEL PROYECTO**

Una **regalía** es el pago que debe realizarse al Estado por el uso o extracción de ciertos recursos naturales, habitualmente no renovables.

Con el nombre de **regalías** o *jura regalía* se conocieron los derechos inherentes y exclusivos del poder soberano (véase también regalismo). Durante el Antiguo Régimen, incluso dentro de un mismo Estado-Nación como la Monarquía Hispánica, variaron su contenido para cada reino y época, aunque algunas coinciden siempre.

Ejemplos de la primera fueron el estanco o monopolio estatal de productos como la sal, el tabaco, el aguardiente, los naipes y el papel sellado (obligatorio para todo tipo de actos administrativos); de la segunda los aranceles aduaneros, y todos los arbitrios utilizados en la política proteccionista que se conoce como mercantilismo.

La Ley 141 de 1994 creó el Fondo Nacional de Regalías, la Comisión Nacional de Regalías, reguló el derecho del Estado a percibir regalías por la explotación de recursos naturales no renovables, estableció

las reglas para su liquidación y distribución y se dictaron otras disposiciones. Por su parte la Ley 756 de 2002, reglamentada parcialmente por los Decretos Nacionales números 2281 de 2003, 416 de 2007 y 4192 de 2007, modificó criterios de distribución establecidos por la ley antes mencionada y dictó otras disposiciones.

La honorable Cámara de Representantes y la Comisión Quinta Constitucional Permanente del honorable Senado de la República dio curso y debates positivos a este proyecto de ley, puesto hoy a consideración de la Plenaria del honorable Senado de la República, que busca incluir dentro de los proyectos prioritarios de desarrollo municipal, el mantenimiento y mejoramiento de vías urbanas y rurales para en esta forma presentar a los ordenadores de gasto de los entes territoriales que reciben regalías por hidrocarburos, otro renglón para la inversión de parte de estos recursos, con el consiguiente beneficio social.

Por otra parte, mediante la Ley 141 de 1994, se determinó en su artículo 30 que para los municipios ribereños del Río Magdalena la Corporación Regional del Río Grande de la Magdalena recibirá el 10% de los ingresos anuales propios del Fondo Nacional de Regalías y señaló que la ley, cuya expedición contempla el artículo 331 de la Constitución Política de Colombia (al que se hace referencia en el primer párrafo), establecerá las reglas para la asignación de estas participaciones a favor de los municipios ribereños.

Los honorable Senadores Ponentes consideran muy importante incluir además en el texto de la presente reforma, un artículo adicional modificatorio del artículo 45 de la Ley 141 de 1994 que busca mejorar la compensación que reciben los municipios productores de Sal en el país, con ese fin se modifican los porcentajes establecidos por en la Ley 141 artículo 45, dejando 95% para el municipio productor y 5% para el municipio o distrito portuario.

GIROS DE REGALIAS POR EXPLOTACION DE SAL  
PERIODO: ENERO A DICIEMBRE DE 2007

ENTIDAD GIRADORA	INGEOMINAS					TOTAL GIROS 2007	#% CONCESION SALINAS MUNICIPALIDAD	TOTAL GIROS 2007
	AGOSTO	SEPTIEMBRE	OCTUBRE	NOVIEMBRE	DICIEMBRE			
BENEFICIARIO								
CUNDINAMARCA	5.460.888	2.475.977	18.918.582	-	164.658	21.919.418	607.665.262	629.574.678
Cardinalmaría Dpto	265.225	2.470.377	14.615.502	-	143.133	18.394.237	117.472.311	135.866.548
Cesar	2.005.878	-	-	-	21.506	2.027.384	143.114.500	145.141.884
Manizales	-	-	-	-	-	-	6.184.008	6.184.008
Manizales	-	-	-	-	-	-	656.727.097	656.727.097
META	7.247.699	-	-	93.878	-	7.341.577	7.408.578	7.408.578
Meta Dpto	7.247.699	-	-	-	60.878	7.308.577	-	7.408.578
OTROS	43.233	4.543.729	404.502	-	357.92.997	357.924.461	-	357.924.461
FONDO NACIONAL DE REGALIAS	1.807.694	-	-	-	9.555.961	11.413.655	-	11.413.655
REGIMINAV	-	-	-	-	46.210	46.210	-	46.210
PROGRAMAS AUTORIDAD MINERA	-	-	243.455	-	1.801.645	2,145,110	-	2,145,110
SNP- Interventores	139.483	-	-	-	728.271	867.754	-	867.754
SECRET	3.449.204	-	-	-	13.247.290	16,696,494	-	16,696,494
M.N.R.	43.233	27.943	61.037	-	109.421	235.633	-	235.633
<b>TOTAL GIRO</b>	<b>10,051,600</b>	<b>7,014,106</b>	<b>15,320,004</b>	<b>-</b>	<b>25,950,915</b>	<b>59,144,455</b>	<b>1,263,792,359</b>	<b>1,322,936,814</b>

Fuente: INGEOMINAS-Ministerio de Hacienda y Crédito Público  
Proyecto: rpn-11-01-08

Como se puede analizar del cuadro anterior, el monto de las regalías en el caso específico de la explotación de salinas no refleja una retribución directa y representativa para el municipio productor, con esta modificación se busca lograr un mayor incentivo para el municipio productor por causa del transporte, el impacto ambiental, social y cultural que causa el proceso de explotación de recursos naturales no renovables.

Zipaquirá, por ejemplo es el segundo productor de sal del país y solo recibe \$300 millones por año por concepto de regalías, lo que sus habitantes consideran injusto pues el impacto de la explotación de las salinas es notable e interfiere en la dinámica económica y social del propio municipio, aumentar el porcentaje de las compensaciones podría suponer la posibilidad de mayor inversión para solucionar las necesidades que tiene el municipio.

El artículo 331 de la Constitución Política de Colombia creó a la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena, Comagdalena, para que se encargara de la recuperación de la navegación, de la actividad portuaria, la adecuación y conservación de tierras, la distribución y generación de energía y el aprovechamiento y preservación del ambiente, los recursos ictiológicos y los demás recursos naturales renovables. Determinó su organización y fuentes de financiación y de-

finió a favor de los municipios ribereños un tratamiento *especial en la asignación de las regalías*, y en la participación que le corresponda en los ingresos corrientes de la Nación.

Considerando que la Ley 141 de 1994, desarrolló el artículo 331 de la Constitución Política de Colombia y no se ocupó de establecer las reglas para la asignación de la participación de los municipios ribereños al río Magdalena, y que este hecho ha limitado el desarrollo de la misión Constitucional de Cormagdalena, se hace necesario efectuar el presente ajuste legislativo, adicionando la norma referenciada.

Cabe recordar que la composición de la Junta directiva de Cormagdalena reúne a las más altas dignidades del Gobierno Nacional, a saber:

La Junta Directiva de la Corporación estará integrada por:

1. El Presidente de la República o su delegado.
2. El Ministro de Minas y Energía o el Viceministro.
3. El Ministro de Agricultura o el Viceministro.
4. El Ministro de Transporte o el Viceministro.
5. El Ministro del Medio Ambiente o el Viceministro.
6. El Ministro de Comercio Exterior o el Viceministro.
7. El Presidente de Ecopetrol.
8. Tres (3) gobernadores de los departamentos ribereños, elegidos a razón de uno por cada una de las secciones geográficas del río (alto, medio y bajo Magdalena).
9. Seis (6) alcaldes de los municipios ribereños, elegidos a razón de dos (2) por cada una de las secciones geográficas del río (alto, medio y bajo Magdalena).
10. Un representante de los gremios de la navegación fluvial elegido por la Asamblea Corporativa.

Lo anterior permite una orientación de estos recursos coherente con las políticas del Gobierno Nacional y al mismo tiempo, acorde con las necesidades de las entidades territoriales ribereñas del Río Magdalena.

## 2. CONSIDERACIONES

### 2.1. Consideración inicial de los ponentes

Los honorables Senadores Ponentes consideramos que es procedimentalmente pertinente dar Segundo Debate a este proyecto de ley, para lo cual se hace entrega de la presente exposición de Motivos, junto con el correspondiente Pliego de Modificaciones y el Texto de Articulado propuesto.

### 2.2. Consideraciones Generales

Si bien es cierto, no existe ninguna norma que prohíba la destinación de parte de las regalías en el mejoramiento y conservación de vías urbanas y rurales, al no existir una norma explícita en este sentido, los ordenadores de gastos de los entes territoriales se apegan al contenido del artículo 14 de la Ley 756 de 2002 que no menciona el tema de vías. Las disposiciones existentes ciñen la utilización de estos recursos en un 90% a proyectos que tienen que ver con saneamiento y conservación del medio ambiente, salud, educación, electricidad, agua potable y saneamiento básico.

No se puede poner en duda que las vías en mal estado, se convierten en una amenaza contra la integridad física, la salubridad y el bienestar de todos nuestros conciudadanos, sin que los municipios y distritos cuenten con los recursos necesarios para subsanar estas tradicionales deficiencias.

El artículo 331 de la Constitución Política de Colombia creó a la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena para que se encargara de la recuperación de la navegación, de la actividad portuaria, la adecuación y conservación de tierras, la distribución y ge-

neración de energía y el aprovechamiento y preservación del ambiente, los recursos ictiológicos y los demás recursos naturales renovables. Determinó su organización y fuentes de financiación y definió a favor de los Municipios Ribereños un tratamiento *especial en la asignación de las regalías*, y en la participación que le corresponda en los ingresos corrientes de la Nación.

Como se analizó, el monto de las regalías en el caso específico de la explotación de salinas no refleja una retribución directa y representativa para el municipio productor, con esta modificación se busca lograr un mayor incentivo para el municipio productor por causa del transporte, el impacto ambiental, social y cultural que causa el proceso de explotación de recursos naturales no renovables.

Honorables Senadores,

Ponentes,

*Julio Alberto Manzur Abdala, Manuel Guillermo Mora Jaramillo.*

### “3. PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 290 DE 2008 SENADO, 106 DE 2007 SENADO

*por la cual se modifican y adicionan el artículo 14 de la Ley 756 de 2002, que a su vez modifica el literal a) del artículo 15 y los artículos 30 y 45 de la Ley 141 de 1994.*

Dentro del marco constitucional y legal antes descrito informamos que no se presentan modificaciones al texto aprobado en primer debate por la honorable Comisión Quinta Constitucional Permanente del honorable Senado de la República al Proyecto de ley 290 de 2008.

### 5. PROPOSICION FINAL DEL INFORME DE PONENCIA

De los honorables Senadores,

Por las consideraciones anteriores, proponemos a los honorable Miembros del Senado de la República, dar segundo debate al Proyecto de ley número 290 de 2008 Senado, 106 de 2007 Cámara, *por la cual se modifican y adicionan el artículo 14 de la Ley 756 de 2002, que a su vez modifica el literal a) del artículo 15 y los artículos 30 y 45 de la Ley 141 de 1994.*

Honorables Senadores,

*Julio Alberto Manzur Abdala, Manuel Guillermo Mora Jaramillo,*  
Ponentes.

### TEXTO DEL ARTICULADO PROPUESTO EN LA PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA, DEL PROYECTO DE LEY NUMERO 290 DE 2008 SENADO, 106 DE 2007 CAMARA

*por la cual se modifican y adicionan el artículo 14 de la Ley 756 de 2002, que a su vez modifica el literal a) del artículo 15 y los artículos 30 y 45 de la Ley 141 de 1994.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El literal a) del artículo 15 de la Ley 141 de 1994, modificado por la Ley 756 de 2002, el cual quedará así:

a) El noventa por ciento (90%) a inversión en proyectos de desarrollo Municipal y Distrital, contenidos en el Plan de desarrollo, con prioridad para aquellos dirigidos a la construcción, mantenimiento y mejoramiento de vías urbanas y rurales, a cargo de los entes territoriales, proyectos productivos, saneamiento ambiental y para la construcción y ampliación de la estructura de los servicios de salud, educación, electricidad, agua potable, alcantarillado y demás servicios públicos básicos esenciales, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 129 del Código de Minas (Ley 685 de 2001).

Artículo 2°. Adiciónese el artículo 30 de la Ley 141 de 1994.

Los proyectos financiados con estos recursos serán priorizados y aprobados por la Junta Directiva de Cormagdalena, previo cumplimen-



to de los requisitos establecidos en los artículos 2° y 3° del Decreto 416 de 2007 o las normas que los sustituyan o modifiquen.

El control y vigilancia de la correcta utilización de estos recursos seguirán siendo ejercidos por las interventorías dispuestas al efecto y el Departamento Nacional de Planeación o quien este delegue.

Parágrafo. El giro de estos recursos se hará dentro del primer mes de cada vigencia fiscal a Cormagdalena en una cuenta especial que esta comunique conforme a los procedimientos para el efecto establecidos. Para mantener su destinación, su manejo y administración se realizarán en cuentas separadas por parte de la Corporación.

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 45 de la Ley 141 de 1994, el cual quedará así:

“Artículo 45. Distribución de las compensaciones monetarias derivadas de la explotación de la sal. Las compensaciones monetarias estipuladas en los contratos para la explotación de la sal, se distribuirán así:

Municipios o distritos productores	95%
Municipios o distritos portuarios	5%

Artículo 4°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Honorables Senadores,

*Julio Alberto Manzur Abdala, Manuel Guillermo Mora Jaramillo,*  
Ponentes.

COMISION QUINTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE  
DEL HONORABLE SENADO

Se autoriza el presente informe.

El Presidente,

*Firma ilegible.*

La Secretaria General,

*Firma ilegible.*

**TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE POR LA  
COMISION QUINTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE  
DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA DEL  
PROYECTO DE LEY NUMERO 290  
DE 2008 SENADO, 106 DE 2007 CAMARA**

*por la cual se modifican y adicionan el artículo 14 de la Ley 756 de 2002, que a su vez modifica el literal a) del artículo 15 y los artículos 30 y 45 de la Ley 141 de 1994.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El literal a) del artículo 15 de la Ley 141 de 1994, modificado por la Ley 756 de 2002, el cual quedará así:

a) El noventa por ciento (90%) a inversión en proyectos de desarrollo Municipal y Distrital, contenidos en el Plan de desarrollo, con prioridad para aquellos dirigidos a la construcción, mantenimiento y mejoramiento de vías urbanas y rurales, a cargo de los entes territoriales, proyectos productivos, saneamiento ambiental y para la construcción y ampliación de la estructura de los servicios de salud, educación, electricidad, agua potable, alcantarillado y demás servicios públicos básicos esenciales, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 129 del Código de Minas (Ley 685 de 2001).

Artículo 2°. Adiciónese el artículo 30 de la Ley 141 de 1994.

Los proyectos financiados con estos recursos serán priorizados y aprobados por la Junta Directiva de Cormagdalena, previo cumplien-

to de los requisitos establecidos en los artículos 2° y 3° del Decreto 416 de 2007 o las normas que los sustituyan o modifiquen.

El control y vigilancia de la correcta utilización de estos recursos seguirán siendo ejercidos por las interventorías dispuestas al efecto y el Departamento Nacional de Planeación o quien este delegue.

Parágrafo. El giro de estos recursos se hará dentro del primer mes de cada vigencia fiscal a Cormagdalena en una cuenta especial que esta comunique conforme a los procedimientos para el efecto establecidos. Para mantener su destinación, su manejo y administración se realizarán en cuentas separadas por parte de la Corporación.

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 45 de la Ley 141 de 1994, el cual quedará así:

“Artículo 45. Distribución de las compensaciones monetarias derivadas de la explotación de la sal. Las compensaciones monetarias estipuladas en los contratos para la explotación de la sal, se distribuirán así:

Municipios o distritos productores	95%
Municipios o distritos portuarios	5%

Artículo 4°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

En los anteriores términos fue aprobado el **Proyecto de ley número 290 de 2008 Senado, 106 de 2007 Cámara**, por la cual se modifican y adicionan el artículo 14 de la Ley 756 de 2002, que a su vez modifica el literal a) del artículo 15 y los artículos 30 y 45 de la Ley 141 de 1994, en sesión del jueves doce (12) de junio de dos mil ocho (2008).

Honorables Senadores Ponentes:

*Julio Alberto Manzur Abdala, Manuel Guillermo Mora Jaramillo,*  
Ponentes.

El Presidente,

*José David Name Cardozo.*

La Secretaria General,

*Delcy Hoyos Abad.*

**PROPOSICION SUSTITUTIVA**

El artículo 2° del **Proyecto de ley número 290 de 2008 Senado, 106 de 2007 Cámara**, por la cual se modifican y adicionan el artículo 14 de la Ley 756 de 2002, que a su vez modifica el literal a) del artículo 15 y los artículos 30 y 45 de la Ley 141 de 1994, quedará así:

Artículo 2°. El artículo 30 de la Ley 141 de 1994, quedará así:

“La Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena - Cormagdalena, recibirá el diez por ciento (10%) de los ingresos anuales propios del Fondo Nacional de Regalías.

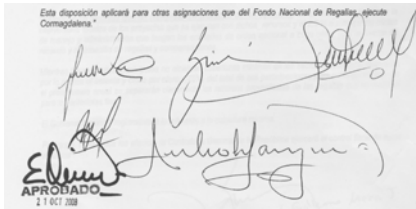
Como mecanismo especial de ejecución de los recursos del Fondo Nacional de Regalías, los proyectos financiados con estos recursos, serán priorizados y aprobados por la Junta Directiva de Cormagdalena, previo concepto de viabilidad del Ministerio sectorial competente. La Corporación informará al Fondo Nacional de Regalías, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes, la aprobación de los proyectos, precisando la relación de los mismos y su cuantía. Con fundamento en dicha información, el Fondo expedirá el respectivo acto administrativo asignando los recursos, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes, al recibo de la misma.

Las asignaciones del Fondo Nacional de Regalías, correspondientes a los proyectos de inversión aprobados se girarán a una cuenta única que para el efecto apertura Cormagdalena.

El control y vigilancia de la correcta utilización de estos recursos serán ejercidos por el Departamento Nacional de Planeación y el giro

de los mismos se sujetará a los mecanismos establecidos para la correcta utilización de los recursos del Fondo Nacional de Regalías.

Esta disposición aplicará para otras asignaciones que del Fondo Nacional de Regalías ejecute Cormagdalena”.



**PROPOSICION SUSTITUTIVA**

El artículo 1º del Proyecto de ley número 290 de 2008 Senado, 106 de 2007 Cámara, por la cual se modifican y adicionan el artículo 14 de la Ley 756 de 2002, que a su vez modifica el literal a) del artículo 15 y los artículos 30 y 45 de la Ley 141 de 1994, quedará así:

**I. El artículo 15 de la Ley 141 de 1994 quedará así:**

“Artículo 15. Utilización por los municipios de las participaciones establecidas en esta ley.

Los recursos de regalías y compensaciones monetarias distribuidos a los municipios productores y a los municipios portuarios, tendrán la siguiente destinación:

a) El noventa por ciento (90%) a inversión en proyectos de desarrollo municipal y distrital contenidos en el plan de desarrollo, con prioridad para aquellos dirigidos a la construcción, mantenimiento y mejoramiento de vías urbanas y rurales, a cargo de los entes territoriales, proyectos productivos, saneamiento ambiental y para los destinados a la construcción y ampliación de la estructura de servicios de salud, educación, electricidad, agua potable, alcantarillado y demás servicios públicos básicos esenciales, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 129 del Código de Minas (Ley 685 de 2001). De este porcentaje, las entidades beneficiarias deben destinar como mínimo el uno por ciento (1%) de estos recursos a proyectos de inversión en nutrición y seguridad alimentaria para lo cual suscribirán convenios interadministrativos con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF.

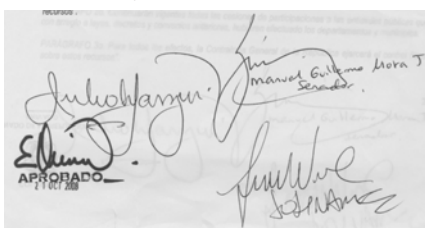
b) Hasta el diez por ciento (10%) para la interventoría técnica de los proyectos que se ejecuten con estos recursos.

Tratándose de recursos que no provengan de proyectos de hidrocarburos, se destinará el 7.5% para la interventoría a técnica de los proyectos que se ejecuten con dichos recursos y el 2.5% a sufragar los costos de manejo y administración que tengan las entidades de orden nacional a cuyo cargo esté la función de recaudo y distribución de regalías y compensaciones.

Mientras las entidades municipales no alcancen coberturas mínimas en los sectores señalados, asignarán por lo menos el setenta y cinco por ciento (75%) del total de sus participaciones para estos propósitos. En el presupuesto anual se separarán claramente los recursos provenientes de las regalías que se destinen para los anteriores fines.

El Gobierno Nacional reglamentará lo referente a la cobertura mínima.

Parágrafo. Para todos los efectos, la Contraloría General de la República ejercerá el control fiscal de estos recursos”.



**Proposición Nueva**

**II. El artículo 14 de la Ley 141 de 1994 quedará así:**

“Artículo 14. Utilización por los departamentos de las participaciones establecidas en esta ley:

Los recursos de regalías y compensaciones monetarias distribuidos a los departamentos productores, tendrán la siguiente destinación:

a) El noventa por ciento (90%), a inversión en proyectos prioritarios que estén contemplados en el plan general de desarrollo del departamento o en los planes de desarrollo de sus municipios, y de estos, no menos del cincuenta por ciento (50%) para los proyectos prioritarios que estén contemplados en los planes de desarrollo de los municipios del mismo departamento, que no reciban regalías directas, de los cuales no podrán destinarse más del quince por ciento (15%) a un mismo municipio. En cualquier caso, tendrán prioridad aquellos proyectos que beneficien a dos o más municipios. De este porcentaje, las entidades beneficiarias deben destinar como mínimo el uno por ciento (1%) de estos recursos a proyectos de inversión en nutrición y seguridad alimentaria para lo cual suscribirán convenios interadministrativos con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF.

b) Hasta el diez por ciento (10%) para la interventoría técnica de los proyectos que se ejecuten con estos recursos.

Tratándose de recursos que no provengan de proyectos de hidrocarburos, se destinará el 7.5% para la interventoría técnica de los proyectos que se ejecuten con dichos recursos y el 2.5% a sufragar los costos de manejo y administración que tengan las entidades de orden nacional a cuyo cargo esté la función de recaudo y distribución de regalías y compensaciones.

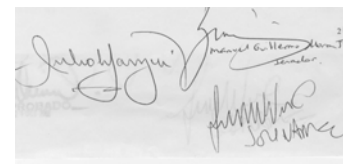
Mientras las entidades departamentales no alcancen coberturas mínimas en indicadores de mortalidad infantil, cobertura básica de salud y educación, agua potable y alcantarillado la entidad departamental correspondiente deberá asignar no menos del sesenta por ciento (60%) del total de sus regalías para estos propósitos. En el presupuesto anual se separarán claramente los recursos provenientes de las regalías que se destinen a los sectores aquí señalados.

El Gobierno Nacional reglamentará lo referente a cobertura mínima.

Parágrafo 1º. Para los efectos de este artículo, también se tendrá como inversión las transferencias que hagan los departamentos de las participaciones de regalías y compensaciones en favor de los Consejos Regionales de Planificación Económica y Social, Corpes, o de la entidad que los sustituya, y de los Fondos de Inversión Regional, FIR.

Parágrafo 2º. Continuarán vigentes todas las cesiones de participaciones a las entidades públicas que con arreglo a leyes, decretos y convenios anteriores, hubieren efectuado los departamentos y municipios.

Parágrafo 3º. Para todos los efectos, la Contraloría General de la República ejercerá el control fiscal sobre estos recursos”.



**III. Modifíquese el artículo 45 de la Ley 141 de 1994, el cual quedará así:**

“DISTRIBUCION DE LAS COMPENSACIONES MONETARIAS DERIVADAS DE LA EXPLOTACION DE SAL.

Las compensaciones monetarias estipuladas en los contratos para la explotación de sal, se distribuirán así:

Departamentos productores	10.0%
Municipios o distritos productores	85.0%
Municipios o distritos portuarios	5.0%”

## INFORMES DE CONCILIACION

### INFORME DE CONCILIACION AL PROYECTO DE LEY NUMERO 045 DE 2007 CAMARA, 291 DE 2008 SENADO

*por la cual se declara de interés social nacional y como prioridad sanitaria la creación de un programa que preserve el estado sanitario de país libre de influenza aviar, así como el control y erradicación de la enfermedad de Newcastle en el territorio nacional y se dictan otras medidas encaminadas a fortalecer el desarrollo del sector avícola nacional.*

Bogotá, D. C., 20 de octubre de 2008

Doctor

HERNAN ANDRADE SERRANO

Presidente

Senado de la República

Doctor

GERMAN VARON COTRINO

Presidente

Cámara de Representantes

La ciudad

**Referencia:** Informe de Conciliación al Proyecto de ley número 045 de 2007 Cámara, 291 de 2008 Senado, por la cual se declara de interés social nacional y como prioridad sanitaria la creación de un programa que preserve el estado sanitario de país libre de influenza aviar, así como el control y erradicación de la enfermedad de Newcastle en el territorio nacional y se dictan otras medidas encaminadas a fortalecer el desarrollo del sector avícola nacional.

Respetados señores Presidentes:

En cumplimiento de la designación que las respectivas Mesas Directivas del Senado de la República y la Cámara de Representantes hicieron de los suscritos con el fin de conciliar los textos aprobados por la plenaria de cada una de las corporaciones del Proyecto de ley número 045 de 2007 Cámara, 291 de 2008 Senado, por la cual se declara de interés social nacional y como prioridad sanitaria la creación de un programa que preserve el estado sanitario de país libre de influenza aviar, así como el control y erradicación de la enfermedad de Newcastle en el territorio nacional y se dictan otras medidas encaminadas a fortalecer el desarrollo del sector avícola nacional, presentamos en los siguientes términos el informe de conciliación:

### INFORME DE CONCILIACION

La presente comisión accidental, una vez comparó y estudió los textos aprobados por ambas Cámaras, observó que dichos textos cumplen con los principios constitucionales de consecutividad e identidad. No se agregó ningún artículo ni se suprimió integralmente el contenido de otro, manteniendo de manera uniforme el proyecto de ley original presentado por el Gobierno Nacional, representado en el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con lo que se garantiza el principio de unidad de materia.

Sin embargo, y como producto de la deliberación legislativa y los aportes de los distintos sectores interesados en la temática desarrollada por el proyecto de ley de la referencia, se presentaron algunas diferencias entre el texto aprobado en la Cámara de Representantes y el texto aprobado en el Senado de la República, que pasamos a reseñar con el fin de adoptar el texto que mejor convenga a los intereses, propósitos y objetivos de la iniciativa legislativa puesta a consideración del Congreso de la República.

El artículo 16 del proyecto de ley que se refiere al Sistema de Compensación en los eventos de emergencia sanitaria, sufrió una modificación en el texto aprobado en el Senado al excluir el párrafo 1° de este artículo, que se refería a la aplicación del Sistema de Compensación en la eliminación o destrucción de aves o sus productos infectados por la enfermedad del Newcastle.

Considerando la importancia de mantener el Sistema de Compensación para los casos, no solo de la enfermedad de la influenza aviar, sino también de la enfermedad del Newcastle, y teniendo en cuenta que al ser el país endémico en la enfermedad del Newcastle, se requiere precisar el marco de aplicación del Sistema de Compensación, para dar respuesta efectiva a dicha enfermedad, se adoptará el texto aprobado en la Cámara de Representantes.

En consecuencia, se solicitará a los honorables Senadores y Representantes, adoptar el artículo 16 contenido en el texto aprobado en la Cámara de Representantes, que quedó de la siguiente manera:

*“Artículo 16. Del sistema de compensación. En los eventos no culposos ni dolosos de emergencia sanitaria en que sea necesario eliminar o destruir aves infectadas o sus productos como consecuencia de la presencia del virus de la Influenza Aviar, el ICA aplicará lo dispuesto por el artículo 13 del Decreto 1840 de 1994 o la norma que lo modifique.”*

*“Párrafo 1°. Tratándose de la eliminación o destrucción de aves o sus productos infectados por la enfermedad del Newcastle, la compensación de que trata el presente artículo, sólo aplicará en zonas reconocidas oficialmente como libres de la enfermedad.”*

El artículo 17 del proyecto de ley que se refiere a la prohibición de las importaciones a Colombia de aves vivas y productos aviares de riesgo que procedan de países donde se ha registrado influenza aviar o cepas de Newcastle, sufrió una modificación contenida en el texto aprobado por el honorable Senado de la República, que busca brindar la opción para que dicha prohibición de importar no se aplique integralmente al país afectado sino que pueda aplicarse solamente a zonas de ese país en las cuales se ha registrado influenza aviar o cepas de Newcastle, con lo cual se garantiza que podamos dar tratamiento diferenciado a los países en el comercio internacional y tener en cuenta la gravedad y la intensidad de la emergencia sanitaria.

Así mismo, se determinó el procedimiento general que deberá llevar a cabo el ICA con el fin de verificar la erradicación de la influenza aviar y el Newcastle en el país o zona afectada, para lo cual deberá adoptar la reglamentación pertinente para su aplicabilidad y puesta en ejecución.

En consecuencia, se solicitará a los honorables Senadores y Representantes adoptar el artículo 17 contenido en el texto aprobado en el Senado de la República, el cual quedó de la siguiente manera:

*“Artículo 17. De las importaciones. El ICA prohibirá el ingreso a Colombia de aves vivas y productos aviares de riesgo que procedan de países o zonas en las cuales se ha registrado Influenza Aviar y cepas de Newcastle con un IPIC mayor o igual a 0.7. Para tal efecto, se cerrará el país o zona afectada hasta que compruebe que se ha liberado de la enfermedad.”*

*El ICA deberá realizar el análisis de riesgo con el fin de verificar la erradicación de la(s) enfermedad(es) y la condición sanitaria del país o zona de origen, dentro del término que para tal efecto señale, para que posteriormente la misma entidad emita un concepto zoonosanitario que permita o no el ingreso de aves vivas, productos y subproductos aviares a Colombia.”*

*El Gobierno Nacional reglamentará la materia”.*



El **artículo 18** del proyecto de ley que se refiere a la creación de la Comisión Nacional Avícola, sufrió una modificación en el texto aprobado en el Senado de la República al aumentar la participación de los pequeños avicultores de uno a dos representantes. Teniendo en cuenta que el texto aprobado en la Cámara era restrictivo en cuanto a la participación de los pequeños avicultores dentro de la Comisión Nacional Avícola y que lo que se pretende es equilibrar la participación del sector privado respecto de la del Gobierno Nacional, se adoptará el texto aprobado en el Senado.

En consecuencia, se solicitará a los honorables Senadores y Representantes adoptar el artículo 18 contenido en el texto aprobado en el Senado de la República, que quedó de la siguiente manera:

*“Artículo 18. Comisión Nacional Avícola. Créase la Comisión Nacional Avícola como organismo de carácter consultivo y asesor del Gobierno Nacional conformado por:*

*a) El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural o el Viceministro de Agricultura y Desarrollo Rural;*

*b) El Ministro de la Protección Social o el Viceministro de Salud;*

*c) El Gerente General del ICA;*

*d) El Presidente Ejecutivo de Fenavi;*

*e) Dos representantes de los pequeños avicultores.*

*El Gerente General del ICA o a quien él delegue hará las veces de Secretario Técnico de la Comisión Nacional Avícola.*

*Parágrafo 1°. Podrán ser invitadas a las reuniones de la Comisión Nacional Avícola aquellas personas que esta considere pertinente.*

*Parágrafo 2°. La Comisión Nacional Avícola se reunirá ordinariamente una vez al año en el mes de agosto. Extraordinariamente se reunirá cuando las circunstancias lo ameriten.*

*Parágrafo 3°. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, reglamentará dentro de los 90 días siguientes a la promulgación de la presente ley, la elección y el periodo durante el cual participarán dentro de la Comisión Nacional Avícola los representantes de los pequeños avicultores”.*

El **artículo 20** del proyecto de ley que se refiere a la modificación del artículo 3° de la Ley 117 de 1994, sobre la cuota de fomento avícola, sufrió una modificación en el texto aprobado en el Senado respecto a aquello que fue aprobado en la Cámara. Dicha modificación se puede explicar en dos partes:

La primera modificación se refiere a que la variación inicial del incremento de la cuota de fomento avícola aprobado en la Cámara para cada ave de un día de nacida en incubadora destinada a la producción de huevos fue de ocho punto setenta y cinco por ciento (8.75%), mientras que en el texto aprobado en Senado se fijó que dicho incremento sería de siete punto setenta y cinco por ciento (7.75%).

La segunda modificación contenida en el texto aprobado por el Senado corresponde a un sistema gradual para el pago de la cuota a cargo de los sujetos pasivos de la misma, la cual se incrementará en tres tramos anuales hasta llegar al máximo permitido en esta ley.

Teniendo en cuenta que el menor incremento contenido en el texto aprobado por el Senado no generará un riesgo para el financiamiento de los objetivos y propósitos de la presente Ley, y que un sistema gradual para incrementar la cuota facilitará el pago de la misma, se pedirá que se adopte el texto aprobado en el Senado de la República.

En consecuencia, se solicitará a los honorables Senadores y Representantes adoptar el artículo 20 contenido en el texto aprobado en el Senado de la República, que quedó de la siguiente manera:

*“Artículo 20. De la cuota de fomento avícola. Modifícase el artículo 3° de la Ley 117 de 1994, el cual quedará así:*

*A partir de la vigencia de la presente ley, créase la Cuota de Fomento Avícola, la que estará constituida por el equivalente al uno punto*

*setenta y cinco por ciento (1,75%) del valor comercial de cada ave de un día de nacida en incubadora destinada a la producción de carne, y por el equivalente al siete punto setenta y cinco (7.75%) del valor comercial de cada ave de un día de nacida en incubadora destinada a la producción de huevos.*

*Parágrafo transitorio. Durante el primer año de vigencia de la presente ley, la Cuota de Fomento Avícola, estará constituida por el equivalente al uno punto veinticinco por ciento (1.25%) del valor comercial de cada ave de un día de nacida en incubadora destinada a la producción de carne, y por el equivalente a seis por ciento (6.00%) del valor comercial de cada ave de un día de nacida en incubadora destinada a la producción de huevos.*

*Durante el segundo año de vigencia de la presente ley, la Cuota de Fomento Avícola, estará constituida por el equivalente al uno punto cincuenta por ciento (1.50%) del valor comercial de cada ave de un día de nacida en incubadora destinada a la producción de carne, y por el equivalente al seis punto cincuenta por ciento (6.50%) del valor comercial de cada ave de un día de nacida en incubadora destinada a la producción de huevos.*

*A partir del tercer año de vigencia de la presente ley, la Cuota de Fomento Avícola, estará constituida por el equivalente al uno punto setenta y cinco por ciento (1.75%) del valor comercial de cada ave de un día de nacida en incubadora destinada a la producción de carne, y por el equivalente al siete punto setenta y cinco por ciento (7.75%) del valor comercial de cada ave de un día de nacida en incubadora destinada a la producción de huevos”.*

En virtud de lo anterior y luego de discutir la conveniencia de cada uno de los textos, la presente Comisión propone a las Plenarias de cada una de las Cámaras acoger el siguiente texto conciliado:

PROYECTO DE LEY NUMERO 291 DE 2008 SENADO, 045 DE 2007 CAMARA

*por la cual se declara de interés social nacional y como prioridad sanitaria la creación de un programa que preserve el estado sanitario de país libre de influenza aviar, así como el control y erradicación de la enfermedad del Newcastle en el territorio nacional y se dictan otras medidas encaminadas a fortalecer el desarrollo del sector avícola nacional.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

CAPITULO I

**Generalidades**

Artículo 1°. Declárase de interés social nacional y como prioridad sanitaria y de salud pública la preservación del estado sanitario de país libre en Influenza Aviar, así como el control y erradicación de la enfermedad de Newcastle en el territorio nacional.

Artículo 2°. *De los principios de concertación y cogestión.* La operación y funcionamiento de la estructura física, técnica, tecnológica y organizacional del Programa que conlleve a preservar el estado libre de Influenza Aviar y a controlar y erradicar el Newcastle en el territorio nacional, se orientará por los principios de concertación y cogestión entre los sectores público y privado.

Artículo 3°. *De la inclusión en los planes de desarrollo de las actividades dirigidas a la prevención y/o control de la Influenza Aviar.* La Comisión Nacional Avícola de que trata el artículo 18 de la presente ley, recomendará a los entes públicos y privados del nivel nacional, departamental y municipal que tengan entre sus funciones la protección sanitaria, la salud pública, la investigación y transferencia de tecnología avícola, la producción de biológicos, educación y capacitación del sector agropecuario incluir en sus planes y programas de desarrollo e inversión actividades que se encaminen al cumplimiento de los Programas que eviten la presencia del virus de la Influenza Aviar, y fomenten

el control y erradicación del Newcastle, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales sobre la materia.

Artículo 4°. *De la vigilancia epidemiológica.* El proceso de vigilancia epidemiológica será de responsabilidad general, por tanto, todos los funcionarios de entidades públicas y privadas que desarrollen funciones y actividades que tengan que ver con el sector aviar, en especial los médicos veterinarios, zootecnistas y los profesionales especializados en el tema, actuarán como agentes notificadores de cualquier sospecha que se presente de las enfermedades de Influenza Aviar y/o de Newcastle.

La información generada será consolidada por la autoridad pública competente en su sistema de información y vigilancia epidemiológica, y servirá de base para el establecimiento de las medidas de salud pública y sanitarias pertinentes.

## CAPITULO II

### Del Programa de la Influenza Aviar

Artículo 5°. Programa para preservar el estado sanitario de país libre de Influenza Aviar. Créase un Programa que preserve el status sanitario de país libre de Influenza Aviar. Para el establecimiento de este Programa, el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, particularmente el Instituto Colombiano Agropecuario, ICA, adoptará las medidas que consideren necesarias e incorporará los recursos necesarios.

Artículo 6°. Del control sobre las vacunas para la Influenza Aviar. En caso de ser necesaria la aplicación de vacunas para el control de la Influenza Aviar en el territorio nacional, estas serán autorizadas y controladas por el Instituto Colombiano Agropecuario – ICA, en su fase de importación, distribución y comercialización. Dicha entidad deberá realizar estudios posteriores sobre los resultados del biológico.

Artículo 7°. Del control sobre los reactivos para diagnóstico de Influenza Aviar. Los reactivos utilizados para el diagnóstico de la Influenza Aviar serán autorizados y controlados por el Instituto Colombiano Agropecuario - ICA.

Artículo 8°. Del control sobre los laboratorios que realicen el diagnóstico de Influenza Aviar. Los laboratorios que realicen el diagnóstico de Influenza Aviar serán autorizados y supervisados por el ICA.

Los laboratorios que realicen pruebas para el diagnóstico de Influenza Aviar, deberán informar en un plazo no mayor a 24 horas, todo resultado positivo al ICA, quien será la entidad encargada de oficializar los resultados, bajo la obligación previa de su confirmación.

## CAPITULO III

### De la erradicación del Newcastle

Artículo 9°. *Del control y la erradicación.* Créase un Programa para el control y erradicación del Newcastle en el territorio nacional en donde se involucren las aves de corral.

Parágrafo. El ICA asignará la partida presupuestal correspondiente para garantizar el desarrollo del Programa de control y erradicación del Newcastle.

Artículo 10. *De la vacunación.* Declárese la obligatoriedad de la vacunación de las aves susceptibles a la enfermedad del Newcastle en el territorio nacional.

Artículo 11. *Del registro único de vacunación.* La vigilancia, control y registro de la vacunación estarán a cargo del ICA, quien podrá delegar tales funciones bajo su supervisión a entidades públicas o privadas.

Artículo 12. *Del control de los biológicos.* La calidad sanitaria de los biológicos utilizados para la prevención, control y erradicación del Newcastle será supervisada por el ICA en la fase de producción, distribución, comercialización e importación, y deberá cumplir con los requisitos que para el efecto determine el ICA, quien deberá realizar estudios posteriores sobre la protección conferida por el biológico y se tomarán las medidas que se juzguen pertinentes en materia de comercio

exterior de acuerdo a las normas internas de control sanitario y según el nivel de riesgo para la sanidad aviar nacional.

## CAPITULO IV

### Disposiciones generales respecto de la Influenza Aviar y el Newcastle

Artículo 13. Funciones del Instituto Colombiano Agropecuario - ICA. Serán funciones del ICA además a las inherentes, las siguientes:

- a) Atender y controlar oportunamente cualquier sospecha de enfermedad;
- b) Establecer las medidas de control necesarias para la atención de cualquier emergencia sanitaria;
- c) Controlar y regular la movilización de aves y sus productos en el territorio nacional en el caso de detectarse un foco o brote;
- d) Realizar la vigilancia epidemiológica activa y pasiva en especies susceptibles de presentar la enfermedad de Influenza Aviar o Newcastle;
- e) Realizar en forma permanente, a nivel nacional, el diagnóstico diferencial de la enfermedad;
- f) Coordinar la ejecución en el territorio nacional de los convenios sanitarios suscritos y que se suscriban con entidades nacionales e internacionales, tendientes a apoyar las actividades previstas en el marco de la presente ley;
- g) Recopilar, procesar y analizar, mediante el desarrollo de un sistema de información y vigilancia, los datos necesarios que permitan conocer oportunamente el estado sanitario del país respecto de la Influenza Aviar y el Newcastle;
- h) Realizar tareas de capacitación, divulgación y educación acerca de la Influenza Aviar y el Newcastle;
- i) Desarrollar y mantener un sistema de información que le permita a la industria avícola tener conocimiento sobre el grado de avance de los proyectos, así como de las situaciones de emergencia de forma oportuna.

Artículo 14. *Del trato preferencial a la importación de reactivos para diagnóstico o vacunas.* En caso de ser necesaria la importación de reactivos para la vigilancia de la Influenza Aviar y del Newcastle, o de vacunas para prevenir y controlar el Newcastle y controlar la Influenza Aviar dentro del territorio nacional, el Gobierno Nacional de conformidad con lo establecido en el numeral 25 del artículo 189 de la Constitución Política de Colombia, podrá otorgar un tratamiento aduanero preferencial, sujeto al cumplimiento de los requisitos técnicos y jurídicos a que haya lugar.

Artículo 15. *Del control en frontera.* El ICA deberá establecer mecanismos de vigilancia y control a las importaciones en aves vivas, productos y subproductos avícolas en puertos, aeropuertos y pasos fronterizos, con el propósito de garantizar la sanidad aviar del país.

Artículo 16. Del sistema de compensación. En los eventos no culposos ni dolosos de emergencia sanitaria en que sea necesario eliminar o destruir aves infectadas o sus productos como consecuencia de la presencia del virus de la Influenza Aviar, el ICA aplicará lo dispuesto por el artículo 13 del Decreto 1840 de 1994 o la norma que lo modifique.

**Parágrafo 1°.** Tratándose de la eliminación o destrucción de aves o sus productos infectados por la enfermedad del Newcastle, la compensación de que trata el presente artículo, sólo aplicará en zonas reconocidas oficialmente como libres de la enfermedad.

Artículo 17. *De las Importaciones.* El ICA prohibirá el ingreso a Colombia de aves vivas y productos aviares de riesgo que procedan de países o zonas en las cuales se ha registrado Influenza Aviar y cepas de Newcastle con un IPIC mayor o igual a 0.7. Para tal efecto, se cerrará el país o zona afectada hasta que compruebe que se ha liberado de la enfermedad.

El ICA deberá realizar el análisis de riesgo con el fin de verificar la erradicación de la(s) enfermedad(es) y la condición sanitaria del país o zona de origen, dentro del término que para tal efecto señale, para que posteriormente la misma entidad emita un concepto zoonosanitario que permita o no el ingreso de aves vivas, productos y subproductos aviares a Colombia.

El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

#### CAPITULO V

##### Comisión Nacional Avícola

Artículo 18. *Comisión Nacional Avícola.* Créase la Comisión Nacional Avícola como organismo de carácter consultivo y asesor del Gobierno Nacional conformado por:

- a) El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural o el Viceministro de Agricultura y Desarrollo Rural;
- b) El Ministro de la Protección Social o el Viceministro de Salud;
- c) El Gerente General del ICA;
- d) El Presidente Ejecutivo de Fenavi;
- e) Dos representantes de los pequeños avicultores.

El Gerente General del ICA o a quien él delegue hará las veces de Secretario Técnico de la Comisión Nacional Avícola.

Parágrafo 1°. Podrán ser invitadas a las reuniones de la Comisión Nacional Avícola aquellas personas que esta considere pertinente.

Parágrafo 2°. La Comisión Nacional Avícola se reunirá ordinariamente una vez al año en el mes de agosto. Extraordinariamente se reunirá cuando las circunstancias lo ameriten.

Parágrafo 3°. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, reglamentará dentro de los 90 días siguientes a la promulgación de la presente ley, la elección y el periodo durante el cual participarán dentro de la Comisión Nacional Avícola los representantes de los pequeños avicultores.

Artículo 19. *Funciones de la Comisión.* Son funciones de la Comisión las siguientes:

- a) Proponer las acciones a ejecutar para el control y erradicación de la influenza aviar en caso de la presentación de un foco o brote en el territorio nacional;
- b) Proponer las acciones a ejecutar para el control y erradicación de Newcastle;
- c) Realizar un seguimiento permanente a los planes, programas y legislación vigente para afrontar las enfermedades de la Influenza Aviar y de Newcastle;
- d) Proponer las necesidades presupuestales para el cumplimiento de los compromisos de la presente ley;
- e) Recomendar las zonas de operación para la implementación del Programa de erradicación del Newcastle;
- f) Proponer acciones para garantizar la sanidad aviar en los puertos, aeropuertos y pasos fronterizos;
- g) Las demás acciones inherentes para el logro de sus objetivos y que no correspondan a otras autoridades gubernamentales.

#### CAPITULO VI

##### Cuota de Fomento Avícola

Artículo 20. *De la cuota de fomento avícola.* Modifícase el artículo 3° de la Ley 117 de 1994, el cual quedará así:

A partir de la vigencia de la presente ley, créase la Cuota de Fomento Avícola, la que estará constituida por el equivalente al uno punto setenta y cinco por ciento (1,75%) del valor comercial de cada ave de un día de nacida en incubadora destinada a la producción de carne, y por el equivalente al siete punto setenta y cinco (7.75%) del valor comercial

de cada ave de un día de nacida en incubadora destinada a la producción de huevos.

Parágrafo transitorio. Durante el primer año de vigencia de la presente ley, la Cuota de Fomento Avícola, estará constituida por el equivalente al uno punto veinticinco por ciento (1.25%) del valor comercial de cada ave de un día de nacida en incubadora destinada a la producción de carne, y por el equivalente a seis por ciento (6.00%) del valor comercial de cada ave de un día de nacida en incubadora destinada a la producción de huevos.

Durante el segundo año de vigencia de la presente ley, la Cuota de Fomento Avícola, estará constituida por el equivalente al uno punto cincuenta por ciento (1.50%) del valor comercial de cada ave de un día de nacida en incubadora destinada a la producción de carne, y por el equivalente al seis punto cincuenta por ciento (6.50%) del valor comercial de cada ave de un día de nacida en incubadora destinada a la producción de huevos.

A partir del tercer año de vigencia de la presente ley, la Cuota de Fomento Avícola, estará constituida por el equivalente al uno punto setenta y cinco por ciento (1.75%) del valor comercial de cada ave de un día de nacida en incubadora destinada a la producción de carne, y por el equivalente al siete punto setenta y cinco por ciento (7.75%) del valor comercial de cada ave de un día de nacida en incubadora destinada a la producción de huevos.

Artículo 21. Modifíquese el artículo 6° de la Ley 117 de 1994, el cual quedará así:

*De los objetivos del Fondo Nacional Avícola.* Los recursos del Fondo Nacional Avícola se aplicarán exclusivamente al Financiamiento de Programas de Investigación y transferencia Tecnológicas, asistencia técnica, sanidad animal, capacitación y estudios económicos, acopio y difusión de información, prestación de servicios a la actividad avicultora, promoción de consumo y exportaciones, estabilización de precios, asistencia técnica y capacitación a pequeños avicultores y apoyar las acciones que al Fondo Nacional Avícola le corresponden, de acuerdo con lo establecido en los documentos Conpes que se encaminen al mejoramiento de las condiciones sanitarias y de inocuidad de la avicultura colombiana.

#### CAPITULO VII

##### De las sanciones y responsabilidades

Artículo 22. *De las sanciones.* Sin perjuicio de las sanciones a que haya lugar, el Instituto Colombiano Agropecuario, ICA, podrá imponer mediante resolución motivada a los infractores de la presente ley las siguientes sanciones:

- a) Multas de hasta 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes de acuerdo con la gravedad de la infracción. En esta sanción también incurrirán los que realicen la venta o aplicación de vacunas en forma fraudulenta.
- b) Cancelación del registro otorgado por el ICA a los distribuidores del biológico.
- c) Decomiso de productos, subproductos y elementos que afecten, pongan en peligro, o vulneren lo consagrado por la presente ley.

Parágrafo 1°. El ICA deberá tener en cuenta, para la imposición de sanciones, los principios de igualdad, equidad y proporcionalidad de la infracción.

Parágrafo 2°. Para la imposición de las sanciones que prevé el presente artículo, el ICA deberá aplicar el procedimiento consagrado en el Código Contencioso Administrativo.

Artículo 23. *De la responsabilidad.* Será responsabilidad directa del ICA como entidad competente en materia de sanidad animal, hacer cumplir las normas sobre calidad sanitaria del biológico y aplicar las medidas de control sanitarias en sus fases de producción, distribución, comercialización e importaciones.



Por su parte, los laboratorios productores e importadores de vacunas contra la enfermedad de Newcastle o en el caso que se requiera la importación de vacuna contra el virus de la Influenza Aviar, son responsables de mantener a disposición comercial el biológico en los lugares, períodos y cantidades que la autoridad sanitaria determine. Así mismo, deberán dar cumplimiento estricto a las normas sanitarias y de control dictadas por parte del ICA.

Las actividades que le corresponde desarrollar al ICA y a los laboratorios productores o importadores de las vacunas de que trata este artículo, deben asegurar la integridad del biológico hasta el distribuidor final.

## CAPITULO VIII

### Vigencia

Artículo 24. *De la vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación en el **Diario Oficial** y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

*Oscar Josué Reyes Cárdenas*, honorable Senador de la República;  
*Jaime Alonso Zuluaga A.*, honorable Representante a la Cámara.

## COMENTARIOS

### COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO AL PROYECTO DE LEY NUMERO 073 DE 2008 SENADO

*por medio de la cual se modifica el artículo 66 de la Ley 99 de 1993.*

UJ-1852-08

Bogotá, D. C., 20 de octubre de 2008

Honorable Senador

JULIO ALBERTO MANZUR ABDALA

Presidente

Comisión Quinta Constitucional Permanente

Senado de la República

Ciudad

Asunto: **Proyecto de ley número 073 de 2008 Senado**, por medio de la cual se modifica el artículo 66 de la Ley 99 de 1993.

Respetado señor Presidente,

De manera atenta, me permito exponer los comentarios que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público estima pertinente someter a su consideración, respecto del **Proyecto de ley número 073 de 2008 Senado**, por medio de la cual se modifica el artículo 66 de la Ley 99 de 1993, sin perjuicio de aquellos que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, como ente rector de la política en materia ambiental, estime convenientes.

Como se lee en el título de la iniciativa, lo que se pretende con el proyecto que nos ocupa, es modificar el artículo 66 de la Ley 99 de 1993, de tal manera que se elimine la duplicidad de funciones entre las Corporaciones Autónomas Regionales y las entidades territoriales y se precisen los límites de su jurisdicción en materia ambiental. A continuación se resalta y tacha el texto que se elimina con la modificación, y se adiciona en negrilla y cursiva el texto nuevo:

Artículo 66°. *Competencia de Grandes Centros Urbanos.* Los municipios, distritos o áreas metropolitanas cuya población **urbana** fuere igual o superior a un millón de habitantes (1,000.000) ejercerán dentro del perímetro **urbano** de su jurisdicción las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales, en lo que fuere aplicable al medio ambiente **urbano**. Además de las licencias ambientales, concesiones, permisos y autorizaciones que les corresponda otorgar para el ejercicio de actividades o la ejecución de obras dentro del territorio de su jurisdicción, las autoridades municipales, distritales o metropolitanas tendrán la responsabilidad de efectuar el control de vertimientos y emisiones contaminantes, disposición de desechos sólidos y de residuos tóxicos y peligrosos, dictar las medidas de corrección o mitigación de daños ambientales y adelantar proyectos de saneamiento y descontaminación.

Los municipios, distritos o áreas metropolitanas de que trata el presente artículo asumirán ante las Corporaciones Autónomas Regionales la obligación de transferir el 50% del recaudo de las tasas retributivas o compensatorias causadas dentro **del perímetro urbano de su juris-**

**dicción** y de servicios, por el vertimiento de afluentes contaminantes conducidos por la red de servicios públicos y arrojados fuera de **dicho perímetro dicha jurisdicción**, según el grado de materias contaminantes no eliminadas con que se haga el vertimiento.

Como se observa, la modificación del artículo 66 deja en manos de los municipios, distritos o áreas metropolitanas, con población igual o superior a un millón de habitantes, las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales, en lo que fuere aplicable al medio ambiente de su jurisdicción. El texto actual del artículo 66 se refiere sólo a los municipios, distritos o áreas metropolitanas, con población URBANA igual o superior a un millón de habitantes, y les asigna dicha competencia solamente en relación con su perímetro urbano. Así, la modificación que se propone asigna una competencia mayor a quienes ya la tenían en relación con su perímetro urbano y una competencia nueva para las entidades que tengan una población urbana y rural igual o superior a un millón de habitantes.

De otra parte, en cuanto al segundo inciso, el cual se refiere a la obligación de los municipios, distritos o áreas metropolitanas señaladas de transferir el 50% del recaudo de las tasas retributivas o compensatorias y de servicios a las Corporaciones Autónomas Regionales, debe indicarse que se estaría ampliando el valor de la transferencia, toda vez que el porcentaje se calcularía ahora sobre las tasas causadas en toda la jurisdicción (urbana y rural) mientras que actualmente se transfiere el 50% del recaudo de las tasas causadas dentro del perímetro urbano y de servicios, por el vertimiento de afluentes contaminantes conducidos por la red de servicios públicos y arrojados fuera de dicho perímetro.

Es decir, a pesar de que la entidad territorial está asumiendo funciones que hoy están en cabeza de las CAR, no sólo no recibe más recursos sino que debe transferir más de los que hoy le corresponde girar.

En este sentido debe tenerse en cuenta que la Constitución Política ordena que la asignación de nuevas competencias a las entidades territoriales debe ir siempre acompañada de la asignación de los recursos correspondientes para atenderlas. En efecto, establece el artículo 356 superior que *“no se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas”*, y, por lo tanto se estaría trasgrediendo dicho precepto Constitucional.

Aunado a lo anterior, debe indicarse que la asignación de competencias a las entidades territoriales y la respectiva fuente de recursos para su financiamiento, debe estar acorde con las posibilidades fiscales no sólo de la Nación, sino de las mismas entidades a que se hace referencia. En efecto, deben tenerse en cuenta los grandes esfuerzos fiscales que demanda lo ordenado por los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, desarrollados por la Ley 715 de 2001, lo que se ha denominado Sistema General de Participaciones. Asimismo, es importante tener en cuenta las grandes presiones de gasto que deben soportar las entidades territoriales para satisfacer las necesidades básicas de su población, y cumplir así con las competencias que la Constitución y la ley ya les ha asignado. De esta manera, además de inconstitucional, este Ministerio considera inconveniente la propuesta contenida en el proyecto de ley aquí analizado.

Por las razones expuestas, esta Cartera respetuosamente sugiere el archivo de la presente iniciativa.

Agradezco entonces tener en cuenta las anteriores consideraciones, no sin antes manifestarle muy atentamente nuestra voluntad de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigentes.

Cordialmente,

*Oscar Iván Zuluaga Escobar,*  
Ministro de Hacienda y Crédito Público.

Copia: Honorable Senador Juan Carlos Vélez - Autor

Honorable Senador Antonio Valencia Duque - Ponente

Doctora Delcy Hoyos Abad - Secretaria General - Para que obre dentro del expediente.

**CONTENIDO**

Gaceta número 738-miércoles 22 de octubre de 2008

**SENADO DE LA REPUBLICA**

**PROYECTOS DE LEY**

Proyecto de ley número 179 de 2008 Senado por medio de la cual se tipifica la vinculación y utilización de niños, niñas y adolescentes en actividades delincuenciales y en el narcotráfico..... 1

**PONENCIAS**

Ponencia para primer debate al proyecto de ley número 167 de 2008 Senado, por la cual se desarrolla el artículo 29 de la Constitución Política y se adiciona el artículo 20 de la Ley 906 de 2004 –Código de Procedimiento Penal– Impugnación de la sentencia condenatoria proferida en segunda instancia..... 6

Ponencia para primer debate pliego de modificaciones y Texto propuesto al Proyecto de ley número 116 de 2008 Senado, por medio de la cual se implementa la jornada nocturna en las Universidades Públicas..... 10

Ponencia para primer debate (segunda vuelta) y Texto definitivo al Proyecto de acto legislativo número 23 de 2008 Senado, 259 de 2008 Cámara, por medio del cual se adiciona el artículo 125 de la Constitución Política..... 12

Ponencia para segundo debate y Texto definitivo aprobado al proyecto de ley número 152 de 2008 Senado, por medio de la cual se aprueba la “Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad”, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas..... 14

Informe de ponencia para segundo debate y texto aprobado al proyecto de ley número 290 de 2008 Senado, 106 de 2007 Cámara, por la cual se modifican y adicionan el artículo 14 de la Ley 756 de 2002, que a su vez modifica el literal a) del artículo 15 y los artículos 30 y 45 de la Ley 141 de 1994..... 19

**INFORMES DE CONCILIACION**

Informe de conciliacion al proyecto de ley número 045 de 2007 Cámara, 291 de 2008 Senado, por la cual se declara de interés social nacional y como prioridad sanitaria la creación de un programa que preserve el estado sanitario de país libre de influenza aviar, así como el control y erradicación de la enfermedad de Newcastle en el territorio nacional y se dictan otras medidas encaminadas a fortalecer el desarrollo del sector avícola nacional..... 23

**COMENTARIOS**

Comentarios del Ministerio de Hacienda y Credito Publico al proyecto de ley número 073 de 2008 Senado, por medio de la cual se modifica el artículo 66 de la Ley 99 de 1993..... 27