



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

ISSN 0123 - 9066

AÑO XI - Nº 370

Bogotá, D. C., lunes 9 de septiembre de 2002

EDICION DE 20 PAGINAS

DIRECTORES:

EMILIO ROMAN OTERO DAJUD  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

ANGELINO LIZCANO RIVERA  
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

## SENADO DE LA REPUBLICA

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NUMERO 72 DE 2002 SENADO

*por la cual se modifica el artículo 239 del Código Sustantivo del Trabajo, subrogado por la Ley 50 de 1990, y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 239 del Código Sustantivo del Trabajo, subrogado por la Ley 50 de 1990, quedará así:

1. Ninguna trabajadora puede ser despedida por motivo de embarazo o lactancia.

2. Carece de todo efecto el despido de una trabajadora durante el embarazo o dentro de los tres (3) meses posteriores al parto, sin autorización de las autoridades, de que trata el artículo 240 del Código Sustantivo del Trabajo.

3. Se presume que el despido se ha efectuado por motivo de embarazo o lactancia, cuando ha tenido lugar dentro del período de embarazo o dentro de los tres meses posteriores al parto y sin cumplimiento de las formalidades de que trata el artículo 240 del Código Sustantivo del Trabajo.

4. Deberá reconocerse el fuero de la estabilidad reforzada a las mujeres en estado de embarazo que laboran en Colombia, cualquiera que sea el tipo de contrato, inclusive las trabajadoras de las empresas de servicios temporales.

5. Será igualmente ineficaz el despido de la mujer trabajadora en estado de embarazo, aún cuando se haya vencido o esté por vencerse la vigencia del contrato laboral, o el de prestación de servicios de la empresa de servicios temporales con el usuario de tales servicios; por lo tanto, ninguna trabajadora vinculada a través de contrato laboral en cualquiera de sus modalidades, podrá ser despedida en estado de embarazo o en período de lactancia.

6. La trabajadora despedida sin las formalidades establecidas en el artículo 240 del Código Sustantivo del Trabajo, tiene derecho al pago de una indemnización equivalente a los salarios de sesenta (60) días del último salario devengado, actualizado a la fecha de la realización del pago, fuera de las indemnizaciones y prestaciones a que hubiere lugar de acuerdo con el contrato de trabajo, y además, al pago de las 12 semanas de descanso remunerado de que trata el Capítulo V del Código Sustantivo del Trabajo si a la fecha del despido no lo había tomado.

7. No producirá efecto alguno el aviso de terminación del contrato de que trata el parágrafo 1° del artículo 46 del Código Sustantivo del Trabajo, subrogado por el artículo 3° de la Ley 50 de 1990, en el caso de las trabajadoras vinculadas mediante contrato a término fijo que hayan anunciado al empleador su estado de embarazo en la forma establecida en la ley.

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

De los honorables Congresistas,

El honorable Senador de la República,

*José María Villanueva Ramírez.*

El honorable Representante a la Cámara,

*José Gonzalo Gutiérrez.*

#### EXPOSICION DE MOTIVOS

Honorables Congresistas;

Para nadie en Colombia es desconocido que las empresas de servicios temporales ofrecen un buen número de empleos, pero también ofrecen mano de obra calificada y a muy bajo costo; de igual forma no es desconocido que se busca contratar a través de este tipo de empresas a fin de eludir las obligaciones laborales a cargo de los empleadores y en especial la carga prestacional causada por las mujeres en estado de embarazo.

Al concebirse la Ley 50 de 1990, y de alguna forma regularse la prestación de servicios de las empresas de servicios temporales no se consideró este aspecto —el de las mujeres en estado de embarazo—, nuestro actual estatuto sustantivo del trabajo si bien establece la protección a la maternidad, tal está establecida para las mujeres con otro tipo de contrato laboral, el de término indefinido.

En pretérito tiempo, las mujeres en estado de embarazo contratadas por duración de la labor contratada y a través de las empresas de servicios temporales acudieron a la acción de tutela para hacer valer sus derechos y los del que está por nacer, en principio el fallador de la acción de tutela no concedió el amparo, por considerar que este tipo de contrato podía terminar en cualquier momento como quiera que el espíritu del contrato era de simple “temporalidad”, recientemente la honorable Corte Constitucional cambió de tesis y accedió a la protección de los derechos de las mujeres en estado de embarazo y del que está por nacer, pero dejando en cabeza del legislador la regulación de este tema.

Así las cosas, debemos hacer un breve pero serio análisis respecto de la contratación de servicios temporales, su objeto y duración; y para el caso debemos observar el artículo 71 de la Ley 50 del 90, el cual define la empresa temporal como aquella que contrata la prestación de servicios con terceros beneficiarios para colaborar “temporalmente” con el desarrollo de una de sus actividades.

Así mismo, distingue el artículo 74 *ibidem* las dos clases de empleados, los unos los de planta que son aquellos que desarrollan su actividad en las dependencias de la empresa de servicios temporales y los otros que son los **trabajadores en misión**, que son aquellas personas que la empresa de servicios temporales **envía a las dependencias de sus usuarios a cumplir la tarea o servicio contratado por esta.**

De igual forma, el artículo 77 de la Ley 50/90, estableció que los usuarios de las empresas de servicios temporales sólo podrán contratar con éstas en los siguientes casos:

1. Cuando se trate de **labores ocasionales, accidentales o transitorias** a que se refiere el artículo 6º del Código Sustantivo del Trabajo.

2. Cuando se requiere **reemplazar personal en vacaciones, en uso de licencia, en incapacidad por enfermedad o maternidad.**

3. Para atender incrementos en la producción, el transporte, las ventas de productos o mercancías, los períodos estacionales de cosechas y en la prestación de servicios **por un término de seis (6) meses prorrogables hasta por seis (6) meses más.**

Aquí debemos llamar la atención sobre lo preceptuado por la honorable Corte Constitucional S. Novena de Revisión, mediante sentencia T-1280 de noviembre 30 de 2001 M. P. Clara Inés Vargas Hernández, cuando sobre este tema dijo “*De acuerdo con las disposiciones legales que se acaban de transcribir, la relación laboral entre el trabajador y la empresa de servicios temporales subsiste mientras el usuario necesite de los servicios del trabajador o se haya finalizado la obra para la cual fue contratado. Sin embargo, es claro que de acuerdo con la ley, ese tipo de relación laboral no puede exceder de un año, porque indudablemente se debe evitar que los contratos con las empresas de servicios temporales en la práctica se conviertan en permanentes ya que de ese modo se desconocerían los derechos prestacionales de los trabajadores... (negrilla fuera del texto original)*”.

Ahora, y en cuanto a la ineficacia del despido o de la terminación del contrato de trabajo sin causa legalmente atendible, debe tenerse en cuenta que es nuestra Constitución Política quien en su artículo 43 establece que la mujer “...Durante el embarazo y después del parto gozará de especial protección del Estado ...”.

Entonces ¿cuándo estamos ante un despido sin justa causa por motivo del embarazo y cuáles sus causales? En condiciones de contratación laboral a término indefinido para dar por configurada la presunción de despido por causa o motivo de embarazo en un evento determinado, se requiere de la ocurrencia de los siguientes requisitos:

a) Que el patrono haya despedido a la trabajadora;

b) Que dicho despido se haya producido cuando esta se encontraba dentro del período de embarazo o dentro de los tres meses posteriores al parto, según el caso, y

c) Que el patrono no haya obtenido para proceder de esta manera la debida autorización del inspector del trabajo.

La reciente jurisprudencia de la honorable Corte Constitucional ha dejado claro que la mujer embarazada tiene derecho a gozar de una especial protección a su trabajo, pues la Constitución y los tratados internacionales imponen al Estado y a la sociedad la obligación de respetar el derecho de la mujer en estado de embarazo, a gozar de una “**estabilidad laboral reforzada**”<sup>1</sup> y fue por ello que el Legislador señaló los beneficios de la protección a la maternidad, pues se trata de una prestación social que contiene dos tipos de beneficios para la trabajadora; un descanso y una remuneración durante el descanso igual al salario que devengue. Por lo demás no solo es una prestación social definida en la ley, sino que adicionalmente, entre los fines que persigue

está el de proteger a la mujer en estado de embarazo y después del parto<sup>2</sup>, haciéndose de imperiosa obligación para el legislador decretar la cobertura con los beneficios legales existentes a las mujeres trabajadoras de las empresas de servicios temporales y en estado de embarazo.

La honorable Corte Constitucional, ha dicho –a través de doctrina jurisprudencial por vía de tutela– sobre el despido de mujer embarazada, que debe entenderse **que carece de todo efecto el despido de una trabajadora durante el embarazo**, o en los tres meses posteriores al parto, sin la correspondiente autorización previa del funcionario competente; esto es, que para que el despido sea eficaz, el patrono debe obtener la previa autorización del funcionario del trabajo, –aplicando por analogía los términos del artículo 239 del C. S. T.–, para entonces poder entregar la correspondiente carta de terminación del contrato. Y en caso de que no lo haga, no sólo debe pagar la correspondiente indemnización sino que, además, el despido es ineficaz<sup>3</sup>.

Finalmente, debemos decir que la Corte Constitucional reconoce en la sentencia T-1101 del 8 de octubre de 2001. M. P. Manuel José Cepeda Espinosa, que ha revisado varias tutelas presentadas por mujeres embarazadas y trabajadoras de empresas de servicios temporales que son despedidas o que su contrato de trabajo ha sido terminado unilateralmente e interponen tutelas para proteger el derecho a la estabilidad laboral y a gozar en los términos del artículo 43 de la C. P., de especial asistencia y protección del Estado.

Dice también la honorable Corte Constitucional –y como ya lo hemos anotado– que los fallos que ha revisado negaron la tutela por considerar que se trataba de contratos por una labor determinada y que la tutela como acción subsidiaria no podía ser el mecanismo idóneo para reclamar algo que correspondía a la justicia ordinaria laboral y la Corte revocó los fallos y concedió la tutela, toda vez que el fuero de la maternidad no sólo involucra prerrogativas económicas en favor de la trabajadora embarazada sino también garantías de estabilidad en el empleo, por lo que el despido en ese período se presume que es consecuencia de una discriminación contra la mujer embarazada que vulnera sus derechos fundamentales, pues no basta que el empleador justifique amplia, suficiente y razonadamente que el despido obedeció a causas legalmente atendibles y no imputables al embarazo, sino que además debe “**solicitar permiso al Ministerio del Trabajo para poder despedir válidamente a una mujer embarazada**”, dejando en cabeza del legislador la reglamentación del tema.

Por todo lo anterior, debemos abordar el tema, decretando mediante ley la cobertura de los beneficios legales establecidos a las mujeres contratadas indefinidamente a las mujeres contratadas a través de las empresas temporales.

De los honorable Congresistas;

El honorable Senador de la República,

*José María Villanueva Ramírez.*

El honorable Representante a la Cámara,

*José Gonzalo Gutiérrez.*

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., septiembre 5 de 2002

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 72 de 2002 Senado, *por la cual se modifica el artículo 239 del Código Sustantivo del Trabajo, subrogado por la Ley 50 de 1990 y se dictan otras disposiciones*, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante la Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de

<sup>1</sup> Sentencia T-326, agosto 18 de 1998 M. P. Alejandro Martínez Caballero.

<sup>2</sup> CSJ, Cas. Laboral, Sentencia julio 18 de 1985.

<sup>3</sup> C. Constitucional. Sentencia C-470. Septiembre 25 de 1997. M. P. Alejandro Martínez Caballero.

ley, es competencia de la Comisión Séptima Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General honorable Senado de la República,  
*Emilio Otero Dajud.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO  
DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., septiembre 5 de 2002

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

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,  
*Luis Alfredo Ramos Botero.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,  
*Emilio Otero Dajud.*

\* \* \*

**PROYECTO DE LEY NUMERO 73 DE 2002 SENADO**

*por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 del 26 de diciembre de 1997 y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia  
DECRETA:

Artículo 1°. Prorrógase la vigencia de Ley 418 del 26 de diciembre de 1997, ampliada por la Ley 548 de 1999, por el término de cuatro (4) años, contados a partir de la sanción y publicación de la presente ley.

Artículo 2°. El artículo 50 de la Ley 418 del 26 de diciembre de 1997, quedará así:

*Artículo 50.* El Gobierno Nacional podrá conceder, en cada caso en particular, el beneficio de indulto a los combatientes nacionales que hubieren sido condenados mediante sentencia ejecutoriada, por hechos consecutivos de los delitos políticos de rebelión, sedición, asonada, conspiración y los conexos con estos, cuando a su criterio la Organización Armada al margen de la ley a la que se le reconozca el carácter político, del cual forme parte el solicitante, haya demostrado su voluntad de reincorporarse a la vida civil.

También se podrá conceder dicho beneficio a los nacionales que, individualmente y por decisión voluntaria abandonen sus actividades como miembros de las organizaciones armadas al margen de la ley, si así lo solicitan, siempre y cuando hayan demostrado, a criterio del Gobierno Nacional, su voluntad de reincorporarse a la vida civil.

No se aplicará lo dispuesto en este título, a quienes realicen conductas que configuren actos atroces, de ferocidad o barbarie, terrorismo, secuestro, genocidios, homicidios cometidos fuera de combate, o colocando a la víctima en estado de indefensión.

Parágrafo 1°. No procederán solicitudes de indulto por hechos respecto de los cuales el beneficio se hubiere negado con anterioridad, salvo que el interesado aporte nuevos medios de prueba que modifiquen las circunstancias que fueron fundamento de la decisión.

Parágrafo 2°. Cuando se trate de combatientes menores de edad vinculados a las Organizaciones Armadas al margen de ley, las autoridades nacionales enviarán la documentación al Comité Operativo para la dejación de las armas o quien haga sus veces, quien decidirá la expedición de la certificación a la que hace referencia el Decreto 1385 de 1984, en los términos que consagra esta ley.

Parágrafo 3°. El Gobierno Nacional, a través de sus diversos organismos, creará los mecanismos necesarios para garantizar la vida e integridad personal de las personas que reciban los beneficios contemplados en este título.

De manera general, ordenará la suscripción de pólizas de seguros de vida, diseñará planes de reubicación laboral y residencial para ser aplicadas en el interior del país y cuando fuere necesario, adoptará las

mismas medidas establecidas en el Título I de la Segunda Parte de la presente ley.

En forma excepcional y previo concepto del Gobierno Nacional, en consenso con la Organización Armada al margen de la ley a la cual el Gobierno Nacional le reconozca carácter político que pretenda su desmovilización, además de las garantías que resulten del proceso de negociación, se escogerán las personas que deban recibir colaboración del Gobierno a fin de obtener con facilidad derechos de asilo en los países que puedan garantizar su seguridad.

Artículo 3°. El artículo 53 de la Ley 418 del 26 de diciembre de 1997, quedará así:

*Artículo 53.* La calidad de miembro de una Organización Armada al margen de la ley a la cual se le haya reconocido carácter político, se comprobará por el reconocimiento expreso de los voceros o representantes de la misma, por las pruebas que aporte el solicitante o consultando la información de que dispongan las instituciones estatales.

Parágrafo 1°. Cuando se trate de personas que han hecho abandono voluntario de una Organización Armada al margen de la ley, y se presente a las autoridades civiles, judiciales, militares o de policía, la autoridad competente, enviará de oficio, en un término no mayor de tres (3) días calendario, más el de la distancia, la documentación pertinente al Comité Operativo para la dejación de las armas, creado por el Decreto 1385 de 1994, o a quien haga sus veces, para que resuelva si expide o no la certificación a que hace referencia el artículo 1° del mencionado decreto.

La decisión tomada por el Comité Operativo para la dejación de las armas, deberá ser enviada además del Ministerio del Interior a la autoridad judicial competente, quien con fundamento en ella decidirá lo pertinente respecto a los beneficios a que hace referencia el presente título.

Artículo 4°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.  
De los honorable Congresistas,  
El honorable Senador de la República,

*José María Villanueva Ramírez.*

El honorable Representante a la Cámara,

*José Gonzalo Gutiérrez.*

**EXPOSICION DE MOTIVOS**

Honorables Congresistas:

La Ley 418 del 26 de diciembre de 1997, creada para darle piso jurídico a la zona de distensión y dotar al Estado de mecanismos idóneos para lograr la reinserción de los grupos armados al margen de la ley, tenía una vigencia inicial de dos años, el cual fue prorrogado por un término de tres años más, mediante la Ley 548 de 1999, los cuales vencen el próximo 26 de diciembre de 2002.

El presente proyecto busca ampliar la vigencia de la ley por cuatro (4) años más, y se justifica en virtud de que el Estado colombiano, a partir del próximo 26 de diciembre de 2002, se quedaría sin mecanismos jurídico-legales que le sirvan de base para el manejo de la reinserción de las personas alzadas en armas contra el Estado, que quieran acogerse a los beneficios que la ley plantea.

Consideramos que dichos mecanismos deben facilitar sin ninguna cortapisa de orden discriminatorio, la posibilidad de que cualquier combatiente, pueda de manera voluntaria, reinsertarse sin el previo requisito de que a la organización armada al margen de la ley, a la cual pertenezca, se le haya otorgado el mal llamado "carácter político". Por tal razón planteamos en el presente proyecto de ley, que los beneficios de que trata esta sean para los integrantes de los grupos armados al margen de la ley.

Además, de acuerdo con los datos estadísticos suministrados a la opinión pública, por la Dirección General para la Reinserción del Ministerio del Interior, entre enero y julio de la anualidad en curso, alrededor de 700 combatientes miembros de los grupos al margen de la ley, han abandonado las armas de forma voluntaria, de cada 10 desmovilizados 8 pertenecen a los grupos guerrilleros y 2 a los grupos de autodefensas o paramilitares.

En el mismo sentido y conforme a las cifras registradas en la Oficina de atención a las víctimas de la violencia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, se han atendido en esa dependencia en los últimos cuatro años, unos 960 menores de edad desmovilizados, entre los cuales se cuentan con 672 desertores y el número restante fueron menores de edad capturados por la fuerza pública, de acuerdo con los mismos datos del ICBF, el 57 por ciento de los menores de edad provienen de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia E-P (FARC E-P), el 14 por ciento del Ejército de Liberación Nacional (ELN), y un 5 por ciento de los llamados grupos de Auto defensa o Paramilitares.

Como se puede observar las estrategias de persuasión del Gobierno Nacional y de las Fuerzas Armadas para el abandono voluntario de las armas, vienen dando fruto, infortunadamente al momento de concebirse la Ley 418 de 1997 se restringió el acceso a los beneficios de esa norma, ella cobija solamente a las personas que pertenecen a las organizaciones armadas al margen de la ley a las cuales el Gobierno Nacional les hubiere reconocido el carácter político<sup>1</sup>. Recordemos que ninguna organización armada al margen de la ley, de las que hay en nuestra nación, cuenta en la actualidad con reconocimiento político por parte del Gobierno Nacional.

Examinando las cifras suministradas tanto por el Ministerio del Interior como por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, nos podemos dar cuenta que la realidad nacional exige de parte del legislador una armonización de la norma en comento, pues se hace de capital importancia, que los beneficios de la norma, se haga extensible a todos los combatientes nacionales, pertenecientes a los grupos armados al margen de la ley que se desmovilicen voluntariamente, sin que el previo reconocimiento político a la organización armada al margen de la ley, de la que forme parte, sea óbice para ello.

La norma, en la medida en que se haga extensible a todos los combatientes miembros de las organizaciones armadas al margen de la ley, que se desmovilicen de forma voluntaria e individual, ayudaría a que muchos más colombianos que pertenecen a esas organizaciones ilegales dejen las armas, regresen a la vida civil y ayuden a la formación de una nación productiva.

Muchos de los integrantes de grupos armados al margen de la ley son de campesinos y gente sin oportunidades de nuestro país, por lo tanto los desmovilizados podrían aportar, entre otras cosas, mano de obra para hacer más productivo el agro.

De los honorable Congresistas,

El honorable Senador de la República,

*José María Villanueva Ramírez.*

El honorable Representante a la Cámara,

*José Gonzalo Gutiérrez.*

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., septiembre 5 de 2002

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 73 de 2002 Senado, *por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 del 26 de diciembre de 1997 y se dictan otras disposiciones*, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante la 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 honorable Senado de la República,

*Emilio Otero Dajud.*

Artículo 50. "El Gobierno Nacional podrá conceder, en cada caso en particular, el beneficio (...) cuando a su criterio, la Organización Armada al margen de la ley a la que se le reconozca el carácter político, del cual forma parte el solicitante, haya demostrado su voluntad de reincorporarse a la vida civil (...)"

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO  
DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., septiembre 5 de 2002

De conformidad con el informe de Secretaría General, dése por repartido el Proyecto de ley de la referencia a la Comisión primera Constitucional y envíese 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,

*Luis Alfredo Ramos Botero.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Emilio Otero Dajud.*

\* \* \*

PROYECTO DE LEY NUMERO 75 DE 2002 SENADO

*por la cual se desarrolla el derecho al acceso a la información financiera y comercial, así como la relacionada con el cumplimiento e incumplimiento de obligaciones fiscales, parafiscales, de servicios públicos domiciliarios y cualquiera otra que tenga utilidad pública, y se regula la actividad de administración y uso de tal información.*

El Congreso de la República, en uso de las facultades que la Constitución y la ley le confieren y, en desarrollo del artículo 15 de la Carta Política,

DECRETA:

TITULO I

DEL OBJETO, AMBITO DE APLICACION, DEFINICIONES  
Y PRINCIPIOS

CAPITULO UNICO

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto desarrollar el derecho a acceder a la información comercial y financiera, así como aquella relacionada con el cumplimiento e incumplimiento de las obligaciones fiscales, parafiscales, de servicios públicos domiciliarios y cualquiera otra que tenga utilidad pública recolectada en bancos de datos o centrales de información. Para tal fin, se regula el ejercicio de la actividad de recolección, almacenamiento, procesamiento, suministro y uso de tal información.

Artículo 2°. *Ambito de aplicación.* Son sujetos destinatarios de la presente ley:

- Los operadores de los bancos de datos o centrales de información que ejerzan la actividad de recolección, almacenamiento, procesamiento y suministro de la información a que se refiere esta ley;
- Las fuentes de información;
- Los usuarios, y
- Los titulares de la información.

Artículo 3°. *Definiciones.* Para aplicación de la presente ley:

*Administración de los bancos de datos o centrales de la información a que se refiere esta ley:* Es la recolección, almacenamiento, procesamiento y suministro de la información a que se refiere esta ley.

*Acceso a la información:* Es el derecho que tienen los titulares de la información a conocer, actualizar y rectificar los registros administrados por los operadores de los bancos de datos o centrales de información.

*Banco de datos o centrales de información:* Es el conjunto de registros o datos referentes a una persona y administrados por un operador.

*Exclusión de los registros o datos:* Es el retiro de la información negativa histórica de un titular contenida en los bancos de datos o centrales de información.

*Fuente de información:* Es toda persona natural o jurídica, privada o pública, que previa autorización del titular, suministre información a un operador de un banco de datos o central de información.

*Información histórica negativa:* Es aquella que indica situaciones de incumplimiento de obligaciones de contenido económico respecto de sus titulares.

**Información registrable:** Son los datos de carácter comercial, financiero, de cumplimiento e incumplimiento de obligaciones fiscales, parafiscales y de servicios públicos domiciliarios y cualquiera otra que tenga utilidad pública, útiles para la toma de decisiones por parte de los usuarios.

**Información incorrecta:** Es aquella que no cumple los requisitos de calidad, es decir, no es veraz, exacta, actualizada, comprobable y comprensible.

**Operador de los bancos de datos o centrales de información:** Es la persona jurídica a quien compete la administración de los registros consignados en los bancos de datos o centrales de información a que se refiere esta ley, es decir, la recolección, almacenamiento, procesamiento, y suministro de la información.

**Organo de control:** Es la entidad encargada de velar por la protección de los derechos al consumidor.

**Recolección de la información:** Es la actividad consistente en el levantamiento físico o electrónico de la información a que se refiere esta ley, por parte de la fuente o del operador, previa autorización del titular de la misma.

**Suministro de Información:** Es la entrega de la información por parte de los operadores de los bancos de datos o centrales de información a los usuarios de la misma, autorizados por su titular.

**Titular de la Información:** Es toda persona natural o jurídica, pública o privada a quien se refiere la información que repose en un banco de datos o central de la información.

**Uso de la Información:** Es la facultad que tienen los usuarios, en virtud de la autorización del titular, de utilizar para los fines señalados en la misma la información suministrada por los operadores de los bancos de datos o centrales de información.

**Usuario:** Es toda persona a quien se suministra la información contenida en un banco de datos o central de información.

Artículo 4°. **Principios.** En el desarrollo, interpretación y aplicación de la presente ley, se tendrán en cuenta los siguientes principios:

**Calidad de los registros o datos:** En virtud de este principio la información a que se refiere esta ley debe ser veraz, exacta, actualizada, comprobable y comprensible de tal manera que refleje la situación real presente y la histórica vigente del titular de la misma.

**Confidencialidad:** En virtud del cual las personas que intervengan en la recolección, almacenamiento, procesamiento y suministro de la información, están obligadas en todo tiempo a garantizar la reserva de la misma.

**Consentimiento:** En virtud del cual corresponde al titular de la información autorizar previa y expresamente la recolección, almacenamiento, procesamiento, suministro, uso de la información a que se refiere esta ley.

**Respeto al buen nombre:** En desarrollo del cual corresponde tanto a las fuentes y usuarios como a los operadores de los bancos de datos o centrales de información, respetar el derecho al buen nombre de los titulares de la información. En tal sentido, la información que reporten, utilicen o administren deberá cumplir con las condiciones de calidad señaladas en la presente ley.

**Garantía al acceso de la información:** Según el cual se garantiza a los titulares de la información a que se refiere esta ley, en todo tiempo, el conocimiento, actualización y rectificación de la información registrada en un banco de datos o central de información, así como el cumplimiento de la finalidad de la autorización y el destinatario de la misma.

**Limitación en materia de recolección y suministro de registros o datos:** En virtud de este principio la administración de la información a que se refiere esta ley, es una actividad reglada que debe sujetarse a lo establecido en la presente ley y demás disposiciones que la desarrollen.

**Permanencia de la información:** Según el cual los registros que contengan información histórica negativa de un titular permanecerán únicamente durante el tiempo señalado en esta ley.

**Propiedad de la información:** En desarrollo del cual el titular de la información es el único propietario de los registros que reposan en los bancos de datos o centrales de la información a que se refiere esta ley.

**Seguridad:** En virtud del cual la información que reposa en las fuentes de información y en los operadores de bancos de datos o centrales de información, se manejará con las medidas técnicas necesarias para garantizar la seguridad de los registros, evitando su adulteración, pérdida, consulta o uso no autorizado.

**Utilidad pública de la información:** En desarrollo del cual es de interés público la información financiera, comercial, la relacionada con el cumplimiento e incumplimiento de obligaciones fiscales y parafiscales, la de servicios públicos domiciliarios y cualquiera otra que sea calificada como tal, siempre y cuando se garanticen los derechos constitucionales a sus titulares y se cuente con la autorización de los mismos.

## TITULO II

### DE LOS DESTINATARIOS DE ESTA LEY

#### CAPITULO I

##### De los operadores de los bancos de datos o centrales de información

Artículo 5°. **Naturaleza jurídica.** Los operadores de bancos de datos o centrales de información deberán constituirse como sociedades comerciales.

Las personas jurídicas que pretendan constituirse como operadores de bancos de datos o centrales de información deberán contar con adecuados recursos patrimoniales e infraestructura técnica y administrativa suficientes para garantizar los derechos de los titulares de la información. El Gobierno Nacional establecerá las condiciones que se deben acreditar para cumplir con tales requisitos.

Así mismo, los sistemas informáticos y administrativos que utilicen estos operadores deberán poseer las certificaciones de conformidad expedidas por terceros especializados de acuerdo con las instrucciones y estándares del Organismo de Control al cual le corresponda el ejercicio de las funciones de protección al consumidor.

Artículo 6°. **Recolección de la información.** Los operadores de bancos de datos o centrales de información podrán recolectar información proveniente, entre otras, de:

- a) Los titulares de la información o sus legítimos representantes;
- b) Las fuentes con las que el titular de la información haya tenido alguna relación de tipo comercial o financiero;
- c) Los registros y documentos públicos a los cuales haya tenido acceso legítimo la fuente de información. En este caso deberá registrarse el origen de la misma;
- d) Los organismos públicos que administren o lleven registros del cumplimiento e incumplimiento de obligaciones fiscales, parafiscales, de servicios públicos domiciliarios y cualquiera otra calificada como de interés público;
- e) Otros bancos de datos o centrales de información a que se refiere esta ley, siempre que exista autorización del titular.

Parágrafo. El Gobierno Nacional reglamentará el procedimiento en virtud del cual se suministre y use la información a que se refiere el literal d) del presente artículo.

Artículo 7°. **Condiciones para el ejercicio.** Para llevar a cabo la recolección, almacenamiento, procesamiento y suministro de la información que repose en un banco de datos o central de información, deberán cumplirse los siguientes requisitos:

- a) Autorización: Para que el operador del banco de datos o central de información pueda administrar los registros a que se refiere esta ley, debe existir consentimiento previo, escrito e irrevocable del respectivo titular de la información;

b) Contrato de suministro de información: Entre la fuente de información y el operador del banco de datos o central de información a que se refiere esta ley debe existir un contrato escrito en el cual se establezca claramente el alcance y contenido de los deberes y responsabilidades de cada parte. Tal acuerdo debe contener los términos dentro de los cuales se efectúe la entrega y levantamiento de la información.

Las cláusulas que se consagren en dicho contrato contrariando lo dispuesto en la presente ley serán ineficaces de pleno derecho, sin necesidad de declaración judicial. Para tal efecto, corresponderá al Organismo de Control que ejerza las funciones de protección al consumidor reconocer la existencia de los presupuestos de la misma.

Artículo 8°. *Contenido de la autorización.* La autorización de que trata el artículo precedente deberá contener, como mínimo, la siguiente información:

- a) La identificación de la fuente de información;
- b) La finalidad de su otorgamiento y los destinatarios de la misma;
- c) La manifestación expresa y voluntaria del titular en la que conste que ha sido suficientemente informado sobre la utilización y consecuencias que tendrá la autorización;
- d) La firma e identificación del titular de la información.

Artículo 9°. *Suministro de información.* La información que reúna las condiciones establecidas en la presente ley, se podrá suministrar a las siguientes personas:

- a) A los titulares de la información, a sus representantes legales o a cualquier persona debidamente autorizada por los anteriores. En caso de que el titular hubiere fallecido se podrá suministrar a los herederos o legatarios, siempre que acrediten tal calidad;
- b) A los funcionarios de la rama judicial, Fiscalía General de la Nación, Procuraduría General de la Nación, Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, Contraloría General de la República y a cualquier otra autoridad que tenga la facultad legal de exigirla;
- c) A los usuarios y a otros operadores de bancos de datos o centrales de la información a que se refiere esta ley. En este caso, sólo podrá utilizarse para la finalidad señalada en la autorización.

Artículo 10. *Suministro de Información fuera del país.* Para efectos de prestar colaboración con las autoridades judiciales internacionales y cualquiera otra que resulte de la aplicación de tratados o convenios de los que Colombia sea Estado parte o sus autoridades tengan facultad legal para celebrarlos, los usuarios y operadores de bancos de datos o centrales de información podrán transmitir registros con destino a países cuya legislación ofrezca garantías análogas a las previstas en la Constitución Política y en la presente ley, a juicio del Organismo de Control, indicado en el Título VI de esta ley.

Artículo 11. *Deberes de los operadores de los bancos de datos o centrales de información.* Sin perjuicio del cumplimiento de las disposiciones contenidas en la presente ley y demás que rijan su actividad, los operadores de los bancos de datos o centrales de información están obligados a:

- a) Garantizar, en todo momento, a los titulares de la información el pleno ejercicio del derecho al acceso a la misma, es decir a conocer, actualizar y rectificar los registros que sobre ellos se almacenen;
- b) Establecer las políticas, procedimientos y controles necesarios para la adecuada administración de la información, así como para su oportuna actualización;
- c) Conservar con las debidas seguridades los registros almacenados para impedir su deterioro, pérdida, alteración, uso no autorizado o fraudulento;
- d) Permitir el acceso a la información únicamente a los titulares de la misma, usuarios, personal autorizado por el respectivo operador del banco de datos o central de información y a las autoridades en ejercicio de sus funciones legales o constitucionales;

e) Actualizar de manera permanente y oportuna los registros de la información, una vez haya sido suministrada por la fuente;

f) Establecer mecanismos que garanticen la rectificación oportuna de los registros cuando se haya verificado que contienen información incorrecta;

g) Atender las solicitudes presentadas por los usuarios y titulares de la información dentro de los términos señalados en la presente ley;

h) Respetar el término de permanencia de la información histórica negativa establecido en esta ley;

i) Indicar en el respectivo reporte el hecho de que una obligación en mora fue voluntariamente cancelada por el deudor, una vez sea notificado;

j) Indicar en el respectivo reporte que determinada información se encuentra en discusión por parte de su titular, cuando se haya presentado la solicitud de rectificación o actualización de la misma y no haya finalizado dicho trámite;

k) Establecer una instancia de atención al usuario que atienda las peticiones, quejas y reclamos, mediante un procedimiento rápido y eficaz atendiendo, en todo caso, los principios y plazos señalados en esta ley;

l) Adoptar manuales y realizar auditorías internas en las condiciones y términos que señale el Organismo de Control al cual le corresponda el ejercicio de las funciones de protección al consumidor;

m) Observar las prescripciones legales de protección al consumidor;

n) Cumplir con las instrucciones que emita el Organismo de Control para regular el ejercicio de su actividad.

Artículo 12. *Derechos.* Los operadores de los bancos de datos o centrales de información tienen derecho a cobrar una comisión por el suministro de la información administrada. El valor por el suministro del reporte contentivo de la información será acordado entre el usuario y el operador del banco de datos o central de información.

No obstante, corresponderá al Gobierno Nacional establecer un tope máximo, si lo considera conveniente, y al organismo de control velar en forma permanente porque no se establezcan condiciones discriminatorias respecto de terceros.

Artículo 13. *Responsabilidad de los operadores de bancos de datos o centrales de información.* Los operadores de los bancos de datos o centrales de información son responsables civilmente ante el titular de la información por los perjuicios que le causen en desarrollo del ejercicio de su actividad y en especial en los siguientes casos:

- a) Cuando no se permita al titular el acceso a la información;
- b) Cuando no se cuente con la autorización del titular para su uso;
- c) Cuando no se actualice oportunamente la información;
- d) Cuando no se actualice oportunamente la información, una vez se cumpla el término de permanencia establecido en el Título III en la presente ley, y
- e) Cuando se suministre información a usuarios no autorizados.

Salvo que los titulares de la información demuestren la existencia de perjuicios mayores, cualquier irregularidad en el desarrollo de la actividad por parte de los operadores de los bancos de datos o centrales de información a que se refiere esta ley dará lugar al pago de una compensación económica, a manera de reparación por el perjuicio causado, igual a mil salarios mínimos legales diarios vigentes (1.000 smldv) a favor del titular de la información. El Organismo de Control al cual le corresponda el ejercicio de las funciones de protección al consumidor, previas las explicaciones pertinentes y una vez verificada la irregularidad y los perjuicios causados, ordenará el pago de la respectiva indemnización.

Igualmente, los bancos de datos o centrales de información son responsables administrativamente frente al Estado por el incumplimiento de esta ley, sus deberes y en general por la inobservancia de cualquier disposición o instrucción a la que estén legalmente sometidos.

Artículo 14. *Responsabilidad de los administradores de los operadores de bancos de datos o centrales de información.* Es deber de los administradores de los operadores de los bancos de datos o centrales de información a que se refiere esta ley obrar de conformidad con el artículo 23 de la Ley 222 de 1995. Los administradores de los operadores de bancos de datos o centrales de información responderán en los términos del artículo 200 de Código de Comercio.

## CAPITULO II

### De las fuentes de información

Artículo 15. *Deberes de las fuentes de información.* Sin perjuicio del cumplimiento de las disposiciones contenidas en la presente ley y demás que rijan su actividad, las fuentes de información están obligadas a:

- a) Garantizar que la información que se suministre a los operadores de los bancos de datos o centrales de información cumpla con los requisitos de calidad, es decir, sea veraz, exacta, actualizada, comprobable y comprensible;
- b) Actualizar la información suministrada a los bancos de datos o centrales de información de manera permanente y oportuna. Esta actualización deberá llevarse a cabo como mínimo una vez al mes;
- c) Rectificar la información cuando sea incorrecta;
- d) Diseñar e implementar mecanismos eficaces para reportar oportunamente la información;
- e) Solicitar y conservar en las condiciones previstas en la presente ley, la respectiva autorización otorgada por los titulares de la información;
- f) Informar suficientemente al titular sobre la utilización y consecuencias de la autorización otorgada;
- g) Verificar que se cumplan los tiempos de permanencia de la información, según el plazo que se indica en la presente ley;
- h) Atender las solicitudes que les hagan, directamente o por intermedio de los operadores de bancos de datos o centrales de información, los usuarios y titulares de la información dentro de los términos señalados en la presente ley;
- i) Informar al operador del banco de datos o central de información el hecho de que una obligación en mora fue voluntariamente cancelada por el deudor, a fin de que dicha información sea incorporada en el reporte;
- j) Informar al operador del banco de datos o central de información que determinada información se encuentra en discusión por parte de su titular, cuando se haya presentado la solicitud de rectificación o actualización de la misma y no haya finalizado dicho trámite;
- k) Cumplir con las instrucciones que emita el Organismo de Control para regular el ejercicio de su actividad.

Artículo 16. *Responsabilidad de las fuentes de información.* Las fuentes de información son responsables de la calidad de la información a que se refiere esta ley cuando la suministren a los operadores de los bancos de datos o centrales de información, la cual se debe actualizar y/o rectificar permanentemente.

Igualmente, serán responsables del pago de la compensación económica a favor del titular de la información a que se refiere el artículo 13 de la presente ley, por los perjuicios que le causen en desarrollo del ejercicio de su actividad y en especial en los siguientes casos:

- a) Cuando no se permita al titular el acceso pleno a la información;
- b) Cuando no se cuente con la autorización del titular;
- c) Cuando no se respete la finalidad y el destinatario de la autorización, y
- d) Cuando no se actualice o rectifique oportunamente la información.

Artículo 17. *Tratamiento o suministro de datos por Organismos Públicos.* El tratamiento o suministro de la información a que se refiere la presente ley por parte de organismos públicos sólo podrá efectuarse respecto de las materias de su competencia.

En estos casos, el suministro de la información a los bancos de datos o centrales de información no requerirá autorización de su titular, siempre que se refiera exclusivamente al estado de cumplimiento o

incumplimiento de sus obligaciones o permita establecer patrones históricos de comportamiento. La información con el alcance previsto en esta disposición no está sujeta a las reservas que sobre la materia existan en otras disposiciones legales.

En ningún evento, sin que medie autorización del titular, la información a suministrar por parte de los organismos públicos en su carácter de fuentes podrá incluir aspectos diferentes de los mencionados en el inciso anterior. Es decir, no podrán incluir montos de patrimonio, cuantificación de obligaciones o bases gravables.

## CAPITULO III

### De los usuarios

Artículo 18. *Deberes de los usuarios.* Sin perjuicio del cumplimiento de las disposiciones contenidas en la presente ley y demás que rijan su actividad, los usuarios de la información deberán:

- a) Guardar reserva sobre toda la información que les sea suministrada por los operadores de los bancos de datos o centrales de información;
- b) Solicitar, conservar y utilizar en las condiciones previstas en la presente ley, la respectiva autorización de los titulares de la información, atendiendo los fines para los cuales fue otorgada;
- c) Conservar con las debidas seguridades los registros almacenados para impedir su deterioro, pérdida, alteración, uso no autorizado o fraudulento;
- d) Guardar reserva sobre la información, políticas, procedimientos u operaciones que les sea dada a conocer por los operadores de los bancos de datos o centrales de información a que se refiere esta ley.

Parágrafo. En el evento de que el usuario de la información se constituya en fuente de la misma, se le aplicarán a éste las disposiciones relativas a las fuentes de información.

Artículo 19. *Responsabilidad de los usuarios.* Los usuarios responden por el uso de la información suministrada por los operadores de los bancos de datos o centrales de información de conformidad con los fines señalados en la autorización, por la obtención de ésta y por las demás obligaciones a que se encuentren legalmente sometidos.

Igualmente, son responsables del pago de la compensación económica a favor del titular de la información a que se refiere el artículo 13 de la presente ley, por los perjuicios que le causen por el uso irregular de la información y, en especial cuando no se cuente con la autorización del titular para utilizarla y suministrarla.

## CAPITULO IV

### De los titulares de la información

Artículo 20. *Derechos de los titulares de la información.* Los titulares tendrán los siguientes derechos:

a) **Frente a los operadores de los bancos de datos o centrales de información:**

1. Solicitar por escrito el suministro de los reportes que se hayan efectuado sobre ellos, así como la identificación de los usuarios a los que se les haya suministrado la información a que se refiere esta ley.
2. Presentar las reclamaciones a que haya lugar por mantener o suministrar información incorrecta, conforme al procedimiento establecido en la presente ley.
3. Exigir la actualización y rectificación de la información, de acuerdo con los plazos establecidos en la presente ley.
4. Presentar las reclamaciones a que haya lugar, ante el Organismo de Control al cual le corresponda el ejercicio de las funciones de protección al consumidor, por la inobservancia a las disposiciones a que están sometidos, por infracción a la presente ley y demás que rijan el ejercicio de su actividad.

5. Exigir la exclusión de la información negativa, de acuerdo con el plazo establecido en esta ley.

b) **Frente a las fuentes de información:**

1. Conocer la información que se haya recolectado sobre ellos.
2. Solicitar la actualización inmediata de la información suministrada a los operadores de los bancos de datos o centrales de información

a que se refiere esta ley, cuando las circunstancias de hecho que dieron lugar al reporte se modifiquen.

3. Solicitar la rectificación o complementación de la información incorrecta, caso en el cual deberán remitirse los soportes en los cuales se sustente la solicitud.

4. Presentar las reclamaciones a que haya lugar ante el ente de control por la inobservancia a las disposiciones a que están sometidas, por infracción a la presente ley y demás que rijan el ejercicio de su actividad.

**c) Frente a los usuarios de la información:**

Presentar las reclamaciones a que haya lugar ante el ente de control por la inobservancia a las disposiciones a que están sometidos, por infracción a la presente ley y demás que rijan el ejercicio de su actividad.

### TITULO III

#### DE LA PERMANENCIA DE LA INFORMACION

Artículo 21. *Permanencia de la información.* El término de permanencia de la información histórica de los titulares de la información será indefinido. El término de permanencia de la información histórica será de diez (10) años contados a partir de la fecha en que se extinga la respectiva obligación. Lo anterior no es aplicable cuando la extinción de la obligación haya ocurrido por prescripción.

### TITULO IV

#### DE LOS PROCEDIMIENTOS

Artículo 22. *Procedimiento para el ejercicio de los derechos consagrados en esta ley.* Corresponde al Gobierno Nacional reglamentar la forma y condiciones en que se ejercerán los derechos consagrados en esta ley, para lo cual deberán atenderse los plazos señalados en el presente artículo.

a) **Consulta de la información:** El plazo atender la consulta y suministro de la información a los titulares de la misma no podrá ser superior a tres días hábiles siguientes a la solicitud;

b) **Solicitudes de actualización:** Las solicitudes de actualización de la información que se tramiten frente a los operadores de bancos de datos o centrales de información antes de que venza el término señalado en el literal b) del artículo 15 de la presente ley para llevar a cabo la actualización mensual, debido a la ocurrencia de nuevos hechos que modifiquen la información reportada, deberán resolverse dentro de un plazo máximo de cinco días hábiles siguientes a la fecha en que ocurra la verificación de la información frente a la fuente de información.

Cuando dichas solicitudes se presenten directamente ante las fuentes de información, el plazo máximo será de tres días hábiles;

c) **Solicitudes de rectificación:** En caso de solicitudes de rectificación que se tramiten frente a los operadores de bancos de datos o centrales de información, el término será de cinco días hábiles a partir de la fecha en que se presente la solicitud acompañada de los soportes documentarios pertinentes.

Si la solicitud se tramita frente a la fuente de información, el término será de tres días hábiles a partir de la fecha en que se presente la solicitud acompañada de los soportes documentarios pertinentes. No obstante, en caso de que la fuente constate que el trámite debe surtirse frente al operador por no ser de su competencia, deberá trasladar de manera inmediata la respectiva solicitud al operador, el cual tendrá un plazo de dos días hábiles contados a partir de la fecha de recibo de la solicitud;

d) **Contenido de las decisiones y recursos:** Las decisiones del operador y de las fuentes deben ser en derecho, motivadas y pronunciándose sobre todas las peticiones e inconformidades presentadas por el titular, respecto de las cuales procede en primera instancia el recurso de reposición ante el operador y/o la fuente, y el de apelación ante el Organismo de Control, los cuales deberán ser interpuestos en los términos legales.

En los demás aspectos no regulados por la presente ley, se aplicarán los plazos contenidos en el Código Contencioso Administrativo.

### TITULO V

#### DEL REGIMEN SANCIONATORIO

Artículo 23. *Sanciones y criterios para su aplicación.* Cuando el Organismo de Control, después de pedir explicaciones a los operadores de bancos de datos o centrales de información, a los administradores o a los representantes legales de los mismos, si es del caso; a las fuentes o a los usuarios, se cerciore de que éstos han violado la presente ley, sus reglamentos o cualquier disposición a que deban sujetarse, podrá imponer una de las siguientes sanciones administrativas:

a) Amonestación o llamado de atención;

b) Multa pecuniaria a favor del Tesoro Nacional. Cuando se trate de sanciones personales, la multa podrá ser hasta de cien (100) millones de pesos del año 2002. Cuando se trate de sanciones de carácter institucional, la multa podrá ser hasta de quinientos (500) millones de pesos del año 2002;

c) Suspensión en el ejercicio del cargo;

d) Remoción de los administradores, directores, representantes legales o de los revisores fiscales de los sujetos destinatarios de esta ley –personas jurídicas– que hayan incurrido en cualquier irregularidad y con ello se hayan afectado los derechos del consumidor. Esta sanción se aplica sin perjuicio de las que establezcan normas especiales.

Las sumas indicadas en este numeral se ajustarán anualmente, en el mismo sentido y porcentaje en que varíe el Índice de Precios al Consumidor suministrado por el DANE.

Las multas pecuniarias previstas en este artículo podrán ser sucesivas mientras subsista el incumplimiento que las originó.

En lo no previsto en este artículo y en general en la presente ley, la interposición y trámite de los recursos se sujetará a lo previsto en el Título II del Libro 1° del Código Contencioso Administrativo.

Las sanciones por infracciones administrativas a que se hace mención en este artículo, se graduarán atendiendo los siguientes criterios, en cuanto resulten aplicables:

a) La dimensión del daño o peligro a los intereses jurídicos tutelados;

b) El beneficio económico que se hubiere obtenido para el infractor o para terceros, por la comisión de la infracción, o el daño que tal infracción hubiere podido causar;

c) La reincidencia en la comisión de la infracción;

d) La resistencia, negativa u obstrucción a la acción de control e inspección por parte del órgano de control;

e) La utilización de medios fraudulentos en la comisión de la infracción, o cuando se utiliza persona interpuesta para ocultarla o encubrir sus efectos;

f) El grado de prudencia y diligencia con que se hayan atendido los deberes o se hayan aplicado las normas legales pertinentes;

g) La renuencia o desacato a cumplir, con las instrucciones impartidas por el organismo de control;

i) El reconocimiento o aceptación expresas que haga el investigado sobre la comisión de la infracción antes de la imposición de la sanción a que hubiere lugar.

Artículo 24. *Régimen personal.* Están sujetos a las sanciones previstas en la presente ley, los directores, administradores, representantes legales, revisores fiscales y cualquier funcionario o empleado de los operadores de bancos de datos o centrales de información, de las fuentes y de los usuarios, cuando sea del caso, cuando autoricen o ejecuten actos, o no los eviten debiendo hacerlo, u omitan cumplir con las obligaciones legales que les correspondan en el desarrollo de sus funciones, o incumplan las normas, órdenes, requerimientos o instrucciones que expida el órgano de control competente en ejercicio de sus atribuciones, de manera que resulten violatorios de los estatutos sociales, de alguna ley o reglamento o de cualquier norma legal a que la entidad deba sujetarse.

Lo anterior, sin perjuicio de la posibilidad que tiene quien se sienta afectado en sus derechos para incoar las acciones civiles, penales y



demás que puedan ser del caso, ocasionadas en ejercicio del desarrollo de la actividad que en esta ley se regula, y de la compensación directa establecida en los artículos 13, 16 y 19 del proyecto.

Artículo 25. *Régimen institucional.* Están sujetos a las sanciones previstas en la presente ley, los sujetos destinatarios de la misma cuando autoricen o ejecuten actos u omitan cumplir con las obligaciones que la ley les impone, de manera que resulten violatorios de los estatutos sociales, de alguna ley o reglamento o de cualquier norma legal a que la entidad deba sujetarse, o incumplan las normas, órdenes, requerimientos o instrucciones que expida el órgano de control competente en ejercicio de sus atribuciones.

Lo anterior, sin perjuicio de la posibilidad que tiene quien se sienta afectado en sus derechos para incoar las acciones civiles, penales y demás que puedan ser del caso, ocasionadas en ejercicio del desarrollo de la actividad que en esta ley se regula, y de la compensación directa establecida en los artículos 13, 16 y 19 del proyecto.

## TÍTULO VI DEL CONTROL Y VIGILANCIA

Artículo 26. *Vigilancia y control.* Corresponderá al Organismo de Control al que le compete el ejercicio de las funciones de protección a los derechos del consumidor, el control y vigilancia de la actividad de recolección, manejo, almacenamiento, procesamiento, suministro y uso de la información regulada por la presente ley.

En desarrollo de tal atribución, el Organismo de Control competente tendrá las siguientes facultades:

*Sancionatorias:* Según lo indicado en el Título V de la presente ley.

*De instrucción:* Para fijar criterios técnicos y jurídicos para el cumplimiento de las normas que regulen esta actividad y señalar la información periódica o esporádica que deban remitir los operadores de los bancos de datos o centrales de información.

*De inspección:* En desarrollo de la cual pueden realizar visitas de inspección y ordenar auditorías con el fin de comprobar el cumplimiento de procedimientos, normas legales o verificar el diseño y funcionamiento de sistemas informáticos y de manejo de información.

*De control:* Mediante la cual puede revocar las decisiones del operador en el trámite del recurso.

*Jurisdiccionales:* Para solucionar los conflictos que se susciten por el incumplimiento de las disposiciones contenidas en esta ley y las que la reglamenten, frente a los destinatarios de la misma. En consecuencia podrá definir en firme y con las facultades propias de un juez los derechos y perjuicios que se causen.

## TÍTULO VII DE LAS DISPOSICIONES FINALES

Artículo 27. *Régimen de transición.* Sin perjuicio del cumplimiento de las disposiciones contenidas en la presente ley, las personas que a la fecha de su entrada en vigencia ejerzan la actividad aquí regulada, tendrán un plazo máximo de un año para adecuar su naturaleza jurídica con lo señalado en el artículo 15 de esta ley.

Artículo 28. *Ejercicio ilegal.* La no adecuación a las disposiciones aquí consagradas, así como el desarrollo de la actividad fuera de los términos previstos en esta normativa dará lugar al ejercicio ilegal de la recolección, manejo, almacenamiento, procesamiento, suministro y uso de la información a que se refiere esta ley y conllevará la suspensión inmediata de la misma y la asunción de las responsabilidades administrativas y civiles a que hubiere lugar por parte de quienes la desarrollen, sin perjuicio de la penal que pueda derivarse, en cada caso particular.

Artículo 29. *Vigencia y derogatorias.* Esta ley rige a partir de la fecha de publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

*Roberto Junguito Bonnet.*

Los Representantes a la Cámara,

*Oscar Darío Pérez Pineda, Oscar Alberto Arboleda Palacio.*

## EXPOSICION DE MOTIVOS

### Introducción

Resulta imperativo en Colombia desarrollar legalmente el artículo 15 de la Constitución Política, norma que consagra el derecho fundamental del *habeas data* según el cual todas las personas "(...) tienen derecho a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas.

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

El no contar con un desarrollo normativo claro sobre la materia ha generado en nuestro país incuantificables costos en materia social y económica. En primer lugar, la ausencia de reglas claras sobre el uso adecuado de esta información, particularmente la información crediticia que reposa en las llamadas "centrales de riesgo" o "listas negras", se ha prestado para que el derecho constitucional mencionado se haya violado impunemente afectando la reputación y condición económica de miles de personas a lo largo de los últimos diez años. Se ha vulnerado el buen nombre y el acceso al crédito de muchos ciudadanos que han tenido un patrón de pagos adecuado y que por múltiples circunstancias han sido errónea o injustamente "reportados" como morosos en estas centrales de información sin que hubiesen contado con mecanismos de defensa efectivos o con garantías estatales de compensación de los respectivos perjuicios.

En segundo lugar, los vacíos en el marco jurídico correspondiente se han ido llenando parcial y desarticuladamente a través de fallos y jurisprudencia de las diferentes cortes, sentencias y conceptos que la mayoría de las veces han sido contradictorios entre sí o limitados en su alcance. Igualmente, diferentes instancias del poder público, sin tener hasta hace poco una política clara y consistente sobre el tema, han intentando, fallidamente, regular algunos aspectos de la materia introduciendo artículos en diversas leyes que posteriormente la Corte Constitucional ha declarado inexecutable. Es el caso reciente, por ejemplo, del artículo 19 de la Ley 716 de 2001 sobre saneamiento de la información contable del sector público, el cual fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante según decisión informada al público el pasado 28 de agosto de 2002. Todo lo anterior ha fomentado un caos generalizado en las reglas de juego y sembrado falsas expectativas entre algunos deudores; por ejemplo, dentro de los que creyeron que al ponerse al día en sus obligaciones automáticamente tenían el derecho a que se borrara la información sobre el comportamiento pasado de sus pagos. El resultado es un justificado ambiente de creciente malestar social caracterizado por sentimientos de impotencia, abandono por parte del Estado y completa incertidumbre sobre sus derechos y deberes tiene sobre la materia.

Por último y no menos importante, otro resultado negativo de esa ausencia de marco jurídico es la restricción crediticia y el aumento de riesgos para el sistema financiero con sus consabidos efectos sobre el crecimiento económico y bienestar social de la población. Sin información, o con información rudimentaria y de baja calidad, no hay crédito. Es una verdad simple y contundente sobre la cual hay un arsenal gigantesco de evidencia histórica y que tiene sustento en numerosos estudios sobre el tema. En esta exposición de motivos hacemos un resumen de ellos.

El proyecto de ley que aquí se presenta para consideración del honorable Congreso de la República pretende llenar este enorme e injustificable vacío. Estamos seguros que la rama legislativa prestará la atención que amerita el tema y acogerá los principios, criterios y mecanismos que allí se proponen para proteger adecuadamente este derecho constitucional y crear unas condiciones propicias para el crecimiento sano del crédito en la economía colombiana.

### La importancia de las centrales de información de deudores para el crecimiento económico

Una de las principales razones por las cuales los mercados de crédito o recursos prestables no son perfectos, y por las cuales la oferta de

crédito se racionaliza o limita, es la existencia del problema denominado por los académicos: “las asimetrías de la información”. Esta asimetría se resume en la siguiente frase: “Los deudores conocen más acerca de su situación financiera y su capacidad de honrar un contrato que el acreedor”.

Esta asimetría en la información tiene varios efectos sobre los mercados financieros:

1. Hace más costosa la intermediación financiera, pues hay que dedicar muchos esfuerzos, gente y tiempo para tratar de conseguir la información mínima que se necesita para desembolsar un crédito con un grado adecuado de confianza o para poder evaluar el riesgo que se está asumiendo.

2. Cuando el acreedor no tiene toda la información que desearía o sería necesario tener para poder evaluar la capacidad de pago del deudor, muchas veces prefiere no prestar. No importa el precio o rentabilidad que le ofrezcan. En palabras del economista recién galardonado con el premio Nobel de Economía, Joseph Stiglitz, cuando hay asimetría de información “...el mecanismo de precios no sirve para equilibrar los mercados y se llega a soluciones extremas o de esquina, es decir, se racionaliza el crédito” (Stiglitz & Weiss, 1981).

De esta manera, la no existencia de esta información lleva a una solución no óptima desde el punto de vista de la colectividad y del bien público: sencillamente, no hay crédito.

Desde el siglo pasado, las instituciones y los mercados de muchos países han evolucionado para tratar de dar solución a este problema de la información asimétrica en el sistema financiero. Una de estas soluciones ha sido la creación de bases de datos con información sobre la historia crediticia de los clientes, a las cuales tienen acceso todos los intermediarios financieros (en algunos países como Argentina, están abiertas al acceso del público en general). Como lo dice claramente el último informe del Banco Interamericano de Desarrollo sobre el progreso económico y social de América Latina, el cual dedica todo un capítulo a este tema, “Los registros de crédito constituyen una respuesta institucional al problema de la asimetría de la información”.

Estas bases de datos, además, han servido para la consecución de otros objetivos de política relacionados con la estabilidad y eficiencia del sistema financiero:

1. Facilitan el desarrollo del mercado de cartera y la formación de precios, y

2. Facilitan la diversificación de los portafolios y del riesgo.

Para que haya un adecuado funcionamiento del mercado de capitales y de la liquidez en el sistema financiero, es importante que la información sobre los deudores no la tenga un único prestamista o banco, sino que sea compartida por todos los acreedores potenciales de esos deudores. En este caso, la solución cooperativa es un “gana-gana” para toda la sociedad. Si la información se comparte, esto agiliza y abarata el proceso de otorgamiento de créditos nuevos, ya que los nuevos prestamistas no tienen que volver a repetir toda la inversión en investigación acerca de cada deudor que ya hicieron otros prestamistas.

El compartir esta información, además, ayuda a que la venta de cartera entre entidades se haga más ágil y barata. El intermediario que esté necesitado de liquidez puede vender mucho más fácil su cartera si los potenciales compradores pueden tener acceso a la información del respectivo(s) deudor(es), que en el caso en que esta información no esté disponible. En un momento de crisis de liquidez como el que vivió Colombia durante 1998-99, este factor puede volverse determinante para superar los problemas de coyuntura y garantizar la estabilidad del sistema financiero.

Estas bases de datos abaratan también la intermediación financiera al facilitar el análisis y cuantificación del riesgo crediticio. La experiencia muestra que la historia del comportamiento de pagos de las obligaciones tiene mayor poder predictivo que muchas otras variables para estimar la probabilidad de incumplimiento futuro de un deudor y se ha constituido en una herramienta fundamental de análisis de riesgo crediticio a escala mundial.

Por razones obvias, las centrales de información también son extremadamente útiles como incentivo para afirmar la cultura del buen pago en una sociedad. Muchos Gobiernos o estados las utilizan adicionalmente como arma efectiva para disminuir la evasión de impuestos o contribuciones para-fiscales ya que la sanción moral y económica que trae el estar reportado como deudor moroso en estas centrales es suficiente incentivo para ponerse al día con las obligaciones para con el Estado, las empresas de servicios públicos y los sistemas obligatorios de aporte a la seguridad social, entre otros.

Por último, pero no menos importante y contrario a lo que comúnmente se piensa en nuestro medio, la información histórica sobre los hábitos de pago de los deudores es un activo invaluable para tener mayor acceso al crédito. Casi más importante que la información negativa (casos de mora) que reposa en estas bases de datos, es la información positiva. Pruebas documentadas sobre un comportamiento de pagos impecable en materia de impuestos, servicios públicos o préstamos, por ejemplo, puede constituirse en la mejor carta de presentación para un banco. Esto es particularmente importante para aquellas personas de estratos más bajos que no poseen riqueza para respaldar o garantizar un crédito y cuyo principal activo es su carácter y responsabilidad en el manejo de sus finanzas personales o microempresariales. Las bases de datos con historias crediticias de microempresas se han convertido en una fuente indispensable para las entidades que otorgan microcrédito en muchos países, y han sido un catalizador importantísimo de estas fuentes de crédito para miles de personas. Así, a través de estas centrales de información se permite a los deudores generar señales hacia el mercado que faciliten su acceso al crédito.

Por todas estas razones, la centralización de información compartida sobre deudores en bases de datos especializadas es una condición necesaria para el desarrollo del crédito y la profundización financiera de un país. Las referencias bibliográficas consultadas están llenas de ejemplos y pruebas estadísticas que confirman que hay una relación directa y positiva entre el volumen de crédito de un país y la existencia y uso generalizado de estas bases de datos. Aunque estas centrales nacieron en el siglo XIX, es en los últimos veinte años cuando han ganado mayor importancia. Hoy en día, bancos centrales, entidades supervisoras y organismos multilaterales estimulan la creación de estas bases, sean éstas administradas por el sector público o privado [ver BID (2001) y Banco Mundial (2000)].

Habiendo dicho lo anterior, es fundamental enfatizar que estas centrales de información ofrecen todos los beneficios mencionados, si y solo si, los datos que contienen son confiables. En Colombia existen tres centrales de información importantes, dos de ellas bajo administración privada y una para uso exclusivo de la Superintendencia Bancaria. Como indicamos en la introducción, sin embargo, no existe un marco jurídico adecuado que garantice la absoluta confiabilidad de los datos allí registrados. La literatura y experiencia internacional son contundentes en demostrar la necesidad de que existan mecanismos que permitan a los consumidores (deudores) impugnar la información rápidamente y ojalá por fuera del sistema judicial.

Otros requisitos que suelen señalarse como importantes para que funcionen bien los registros de datos son [ver BID (2001), entre otros]:

- Un marco jurídico que no restrinja la reserva sobre la información que deben contener estas bases de datos.

- Un marco regulatorio que aborde o restrinja las prácticas de competencia desleal para evitar que las bases de datos sean utilizadas para “robarle” clientes a otras entidades. Esto podría ocurrir, por ejemplo, cuando un acreedor reporta a la central información falsa y negativa sobre un deudor con el objeto de que otros acreedores no se le acerquen. Tales prácticas desincentivan el uso compartido de información y anulan todas las ventajas señaladas anteriormente.

- También es importante un marco que garantice que no se utilice con propósitos políticos o de venganza (v.g. poner información negativa errónea acerca de alguien para dañar su carrera profesional o política, etc.).

- Es importante que la información sea compartida por el mayor número posible de prestamistas o asociaciones. Si solo tienen acceso a ella unos pocos, no se producen gran parte de los beneficios enunciados.

- Los deudores o clientes deben tener acceso a sus datos y, como ya dijo, deben existir procedimientos para impugnar rápidamente la información errónea.

- Debe evitarse a toda costa la manipulación de la información por parte de aquellos que la consultan, incluyendo el consumidor interesado.

- Entre más larga la historia o período de información sobre los clientes, mejor para propósitos de análisis de riesgo, pero hay que balancear este objetivo con la necesidad de que haya un período máximo de caducidad para proteger el buen nombre de personas que hace bastante tiempo corrigieron situaciones anómalas o negativas en sus hábitos de pago. A modo de ejemplo, en países como Estados Unidos, el período de mantenimiento es de 7 años.

Como se verá a continuación, la Constitución Política de Colombia tiene los principios necesarios para desarrollar un marco legal que cumpla con todas estas condiciones, si bien a la fecha dicho marco no existe.

#### **Análisis jurídico del caso colombiano y del proyecto de ley propuesto**

En los últimos años y en razón a que no se ha expedido ley que reglamente el acceso a la información a que se refiere el actual artículo 15 de la Constitución Política, las bases de datos existentes en Colombia han venido ajustándose a la jurisprudencia de las Altas Cortes, en especial a la proferida por la Corte Constitucional como consecuencia de las acciones de tutela interpuestas por quienes han considerado vulnerado su derecho a la intimidad o al *habeas data*. Lo anterior implica que tan pronto se produce un cambio en los parámetros jurisprudenciales, las bases de datos, las fuentes de información y los titulares de la misma, deben acomodarse a ellos generando inseguridad jurídica en el tratamiento de dichos derechos.

Este es el principal motivo por el cual resulta imperante y necesario que el Congreso se ocupe de reglamentar la protección del derecho consagrado en el artículo 15 *-habeas data-* de la Constitución Política, ya que si bien existen pautas en el nivel jurisprudencial, en la práctica se presentan innumerables vacíos en el desarrollo de la actividad de la recolección, manejo, procesamiento y almacenamiento de la información, así como en el ejercicio del derecho que la Carta reconoce a los titulares de la misma.

Es así como innumerables sentencias de las altas cortes han reconocido la importancia de establecer unos parámetros claros dentro de los cuales se enmarque el ejercicio de ese derecho fundamental. Atendiendo tal necesidad, a través del presente proyecto de ley se ha regulado el ejercicio del acceso a la información financiera y comercial de todas las personas, así como la actividad de recolección, manejo, almacenamiento, procesamiento, suministro y uso de la misma que realizan los operadores de las bases de datos o archivos de información.

En el proyecto que se somete a consideración, se ha tenido en cuenta que el ejercicio de los deberes y derechos de los sujetos destinatarios de la ley se realice dentro de adecuadas normas de equilibrio, respeto y protección de los principios constitucionales y atendiendo los parámetros que la jurisprudencia nacional ha definido sobre el tema. Además, durante su elaboración se tuvo en cuenta las tendencias actuales de otras legislaciones e importantes aportes doctrinales en derecho comparado, así como propuestas legislativas que se han presentado sobre esa materia ante el Congreso de la República.

El esquema del proyecto se ha trabajado por Títulos, clasificados así:

**Título I.** Del objeto, ámbito de aplicación, definiciones y principios

**Título II.** De los destinatarios de la ley, divididos así:

Capítulo I. De los operadores de los bancos de datos o centrales de información

Capítulo II. De las fuentes de información

Capítulo III. De los usuarios

Capítulo IV. De los titulares

**Título III.** De la permanencia de la información

**Título IV.** De los procedimientos

**Título V.** Del régimen sancionatorio

**Título VI.** Control y Vigilancia

**Título VII.** De las disposiciones finales

Bajo el anterior contexto se pretende, por primera vez en el ordenamiento jurídico colombiano, establecer las condiciones que regirán los derechos, deberes y responsabilidades de los destinatarios de la ley, con la finalidad primordial de que la información que reposa en los “bancos de datos o centrales de información” sea veraz, exacta, actualizada, comprobable y comprensible, de manera que refleje la situación real del titular de la misma, permitiendo su adecuada utilización.

Ello, en razón a que la información que se pretende regular no es sólo de utilidad pública, sino que tiene un contenido de carácter económico, pues el comportamiento de una persona en el cumplimiento de sus obligaciones no es un asunto exclusivo del ámbito privado y al contrario interesa a la sociedad y en especial a sus potenciales o actuales acreedores, dentro de los cuales se encuentra el sistema financiero, cuya actividad conlleva la obligación imperiosa de realizar un amplio análisis de riesgo antes de llevar a cabo sus operaciones activas de crédito.

Ahora bien, visto desde la perspectiva del titular del dato, el contenido básico del derecho del *habeas data* reside en la posibilidad que se otorga a toda persona de acudir a los bancos de datos y archivos de entidades públicas y privadas con el fin específico de conocer, actualizar y rectificar la información recogida acerca de ella. Es por ello que en el proyecto de ley se reglamenta integralmente el ejercicio de tal derecho a través de la creación de un procedimiento rápido y eficaz en la medida que se establecen términos legales para atender la solicitud de actualización y rectificación de la información.

Cabe igualmente resaltar que en la elaboración del articulado se tuvieron en cuenta las actuales tendencias regulatorias internacionales, dentro de las cuales se consideró importante tomar algunas disposiciones consagradas en la ley norteamericana sobre bases de datos “The Fair Credit Report Act” dentro de las cuales merece destacar las siguientes:

- El plazo de vigencia de la información adversa, el cual es de siete años como regla general, pudiendo llegar a ser hasta de diez años (en el caso de quiebras) (Sección 605).

- Consagración de una indemnización a favor del titular de la información por perjuicios causados por los operadores de las bases de datos como consecuencia del incumplimiento a la ley (Secciones 616 y 618).

- Consagración de procedimientos claros y con plazos legales para resolución de controversias a los titulares (la ley americana consagra plazos extensos: 30 días-Sección 611). El proyecto los reduce significativamente.

- La indicación en el reporte de que determinada información se encuentra en controversia cuando fuere del caso (Sección 605).

- Tratamiento del titular de la información como un consumidor de los servicios que prestan los operadores de las bases de datos (La ley americana los denomina “Agencias de Reporte del Consumidor”).

Es de anotar que debido a que el tema que se regula pertenece al ámbito de los derechos fundamentales de las personas, el trámite que se debe adelantar con el presente proyecto es el de ley estatutaria, para lo cual se requiere aprobación de la mayoría absoluta de los miembros del Congreso, dentro de una misma legislatura, previo el control de la honorable Corte Constitucional, tal como lo señalan los artículos 152 y 153 de la Constitución Política.

A continuación se explicará con más detalle cada uno de los artículos que componen el proyecto:

## TITULO I

### CAPITULO UNICO

En el título primero, capítulo único se establece el objeto de la ley, ámbito de aplicación, definiciones y principios que regirán su aplicación.

Es así como el artículo 1° al señalar el objeto de la ley, consagra como propósito de la misma desarrollar el derecho que tienen todas las personas a acceder a la información comercial, financiera, la relacionada con el cumplimiento e incumplimiento de obligaciones fiscales, parafiscales y de servicios públicos y cualquiera otra que sea de utilidad pública administrada por los bancos de datos o centrales de información, e igualmente regula el ejercicio de dicha actividad.

En relación con el aspecto antes mencionado, resulta pertinente anotar que el contenido básico del derecho del *habeas data* reside en la posibilidad que tendría toda persona para acudir a los bancos de datos y centrales de información con el fin específico de demandar que le permitan conocer, actualizar y rectificar las informaciones que hayan recogido acerca de ella pues es el ejercicio de dichas facultades el que impide la vulneración al mismo y, a su vez, garantiza la protección constitucional al *habeas data*.

El artículo 2° determina el ámbito de aplicación de la ley señalando los sujetos destinatarios de la misma con el fin de determinar quiénes intervienen en las diferentes etapas de la administración y uso de tal información, los cuales por dicha circunstancia deben cumplir los deberes y obligaciones establecidos en la ley, cuyo incumplimiento puede generar responsabilidades y hacerlos acreedores de las sanciones allí establecidas.

En relación con esta disposición, conviene precisar que aunque existen unos sujetos señalados como destinatarios de la ley, pueden existir otros, esto es, aquellos que al ejercer ilegalmente la actividad regulada en el proyecto se verían abocados a las sanciones administrativas o judiciales a que haya lugar por dicha irregularidad.

En armonía con las citadas disposiciones, en el artículo 3° se establecen las definiciones legales de algunas expresiones o conceptos que se han considerado relevantes y que se emplean a lo largo del proyecto con el objeto de establecer por vía legal el alcance de cada una de ellas, y así facilitar las futuras interpretaciones y evitar las ambiguas o diferentes.

Sumado a lo anterior, en esta disposición se tuvo en cuenta que debido a la importancia y sensibilidad del tema regulado, deben existir unos parámetros legales claros para su entendimiento y aplicación. En tal sentido, se definió cada una de las actividades que intervienen en el proceso, los sujetos, el objeto, los términos empleados, etc.

De esta manera, señala como información registrable, aquella que no versa sobre aspectos de la vida privada de las personas, cuya inclusión en un sistema informático resultaría inadmisibles por prohibición expresa del artículo 15 de la Carta Política, sino que se consagra solamente aquella información que por tener un contenido económico resulta relevante para la sociedad, esto es, la referente a obligaciones comerciales, financieras, fiscales, parafiscales, de servicios públicos y cualquiera otra que sea calificada como de utilidad pública.

El artículo 4° consagra la orientación teleológica del proyecto, es por esto que se considera el pilar fundamental del mismo, ya que en él se consagran los principios orientadores de la ley, con base en los cuales se deben interpretar sus disposiciones y orientar su posterior y necesaria reglamentación. Con base en tales principios igualmente se deberá establecer los criterios orientadores del ejercicio del derecho de acceso a la información, así como del manejo, uso y suministro de la misma, por parte de todos los sujetos que intervienen de una u otra forma en dicha actividad. Por tales razones, se estima conveniente analizar los siguientes principios:

El de la *calidad de los registros o datos*, que debe contener la información administrada por los operadores de las bases de datos o centrales de información, mediante el cual se exige que la información reúna los requisitos allí establecidos, es decir, ser **veraz**, esto es,

corresponder a la verdad, **exacta**, es decir, contener los datos que son y no unos diferentes, **actualizada** para que refleje la situación actual y vigente del interesado, **comprobable** es decir que tenga los soportes que la respalden y, **comprensible**, para que sea fácil entendimiento para los sujetos.

El de *permanencia de la información* sobre el cual vale comentar que, tal como lo ha admitido la Corte Constitucional, en guarda del derecho que tiene no sólo el sector financiero, sino todos aquellos eventuales usuarios a estar informados oportunamente sobre los antecedentes más próximos de sus actuales o potenciales clientes y con miras al estímulo de las sanas prácticas del crédito, se ha considerado importante conservar la información negativa durante un plazo, entendida esta como aquella adversa al titular, esto es cuando se ha presentado la mora en el cumplimiento de las obligaciones señaladas en el proyecto, con el fin de que el dato permanezca registrado por un tiempo razonable después de efectuado el pago.

Otro de los principios fundamentales que merecen especial atención, es el de la *utilidad pública* de la información, entendido este, como la relevancia que adquiere el comportamiento de una persona en materia comercial y crediticia, en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, parafiscales y de servicios públicos domiciliarios, pues como lo ha reconocido la jurisprudencia de las Altas Cortes esta información es de utilidad pública, debido a que tiene un contenido eminentemente económico, ya que el comportamiento de un deudor no sólo interesa a este sino a sus potenciales o actuales acreedores y a la sociedad misma.

Así lo han sostenido diferentes sentencias de la Corte Constitucional en las cuales se ha señalado reiteradamente que la información de las personas en el cumplimiento de sus obligaciones no pertenece a su ámbito privado y por lo tanto no puede ampararse bajo el derecho de la intimidad. (Sentencia SU-089 de 1995 de la Corte Constitucional). En virtud de la connotación que se le ha dado a esta información es que se sustenta la existencia de las bases de datos o centrales de información.

## TITULO II

El título segundo se refiere a los sujetos destinatarios de la ley, por lo cual se divide en diferentes capítulos. **El primer capítulo** se dedica a los operadores de los bancos de datos o centrales de información; **el segundo** a las fuentes de información, **el tercero** a los usuarios y el cuarto a los titulares de la información.

Así, en el artículo 5° se consagra la naturaleza jurídica de los operadores de los bancos de datos o centrales de información, indicando que quienes se dediquen a tal actividad deberán constituirse como sociedades comerciales, en razón a que los deberes que se les imponen requieren la existencia de unos administradores quienes, indudablemente, deberán responder de su cumplimiento.

En este mismo sentido, en el proyecto se exige a las entidades que pretendán constituirse en una de tales sociedades, el deber de contar con suficientes recursos patrimoniales y una adecuada infraestructura técnica y administrativa que permita el cumplimiento de sus deberes legales; para lo cual, el proyecto otorga el Gobierno Nacional la facultad de reglamentar dichas exigencias.

La calidad de la información administrada depende en gran medida de la sistematización implementada y de la eficiencia de los equipos, lo cual sin lugar a dudas coadyuva al eficaz cumplimiento de sus funciones. Por tal razón, se consideró conveniente exigir certificaciones sobre los sistemas tanto informáticos como administrativos que se empleen en dicha labor, pues es claro que sólo especialistas en tales materias pueden de alguna manera verificar que se cumplan unos estándares mínimos de eficiencia, lo cual no sólo puede ser objeto de instrucción por parte del organismo de control competente sino de su inspección en un momento determinado.

El artículo 6° al referirse a la recolección de la información por parte de los operadores, establece que las bases de datos o centrales de información se pueden nutrir de información proveniente de las personas, documentos y entidades que allí se señalan. En tal virtud, la información puede provenir no solo del titular o de las fuentes con las cuales haya tenido alguna relación financiera y comercial, sino que va

más allá, permitiendo introducir información de registros o documentos públicos e incluso de organismos públicos que administren la información allí señalada. Lo que busca el proyecto es que la información en las bases de datos refleje el comportamiento del titular respecto de obligaciones adquiridas no sólo con entidades financieras y comerciales, sino el cumplimiento e incumplimiento de obligaciones para con el Estado y con los proveedores de servicios públicos domiciliarios, las cuales de por sí revisten una mayor importancia por la naturaleza de su acreedor. Toda esta información facilitará, sin lugar a dudas, analizar el perfil de riesgo del futuro deudor o cliente para las entidades acreedoras y facilitará al Estado el control de la evasión.

En el artículo 7° se regulan las condiciones para el ejercicio de la actividad que desarrollan los operadores de las bases de datos o centrales de información, exigiendo, entre otros, la existencia de un contrato de suministro de la información entre la respectiva fuente y operador, el cual debe contener claramente las obligaciones y deberes que regirán a futuro dicha relación, consignando en dichos convenios la responsabilidad de cada parte.

En este punto vale la pena destacar que, por mandato legal, se consagra la ineficacia de pleno derecho sin necesidad de declaración judicial para aquellas cláusulas que se llegaren a consagrar en los contratos contraviniendo la ley. Para tal efecto, se asigna al Organismo de Control competente reconocer los presupuestos que dan lugar a la existencia de tal figura.

En el artículo 8° se desarrolla el principio del consentimiento, con el fin de garantizar el mandato constitucional del artículo 15 citado, el cual exige que en la recolección, tratamiento y circulación de los datos se respeten la libertad y demás garantías constitucionales. Se exige, por regla general, que el titular de la información no sólo otorgue consentimiento previo, expreso y libre, sino que dicha autorización contenga una información mínima, a fin de garantizar a su otorgante un conocimiento pleno de las posibles consecuencias y efectos de autorizar la circulación de sus datos.

El artículo 9° se refiere a una de las fases principales del proceso: El suministro de la información para lo cual se consagran unos parámetros legales claros. Es así como el proyecto señala que la información se puede suministrar únicamente a:

- Los titulares de la información (sus representantes legales o cualquier persona debidamente autorizada por el primero), por ser ellos los propietarios de la misma y quienes necesitan conocerla para ejercer sus derechos.

- Las autoridades señaladas en la Constitución Política y cualquier otra que tenga la facultad legal para exigirla, pues es un mandato constitucional colaborar con las autoridades para el ejercicio de sus funciones. Este es el único caso en que se autoriza el suministro de la información sin la autorización del titular.

- Los usuarios, en desarrollo del contrato de suministro celebrado con el operador, y a otros operadores, pero sin desconocer que para dichos efectos se requiere la existencia de la autorización del titular, pues de otra manera se estaría contraviniendo la ley.

El artículo 10 permite la transmisión de los registros a otros países, exigiendo que en dichos países se consagren garantías similares a las que consagra nuestra Carta Magna a favor de los titulares de la información. Esto, con el objeto de colaborar con autoridades internacionales para el ejercicio de sus funciones.

Al Organismo de Control se le otorga la atribución de verificar que estos países otorguen garantías análogas a las consagradas en nuestra Constitución.

El artículo 11 se refiere a los deberes de los operadores. Su incumplimiento puede derivar responsabilidad directa por perjuicios por parte de los administradores, tanto administrativa como civil.

De los deberes se hace especial énfasis en el de garantizar de manera permanente el acceso a la información por parte de sus titulares y al deber de actualización de la misma.

En igual medida en el proyecto se pretende claramente establecer que todos los empleados de los operadores que en un momento dado y en razón de sus funciones conozcan la información administrada por

dichas sociedades, deberán respetar el carácter reservado de dicha información, atendiendo en todo caso el consentimiento del titular otorgado en la autorización respectiva.

El artículo 12 reconoce el carácter comercial de la actividad y señala como un derecho para los operadores el cobrar una comisión por el suministro de la información, la cual será establecida libremente entre usuario y operador; no obstante y con el fin de evitar el abuso de tal facultad, la ley reconoce al Gobierno Nacional la facultad de señalar un techo y así mismo, al Organismo de Control el deber de verificar que no se establezcan condiciones discriminatorias en esta materia.

Los artículos 13 y 14 establecen de manera clara las responsabilidades tanto de los operadores de los bancos de datos o centrales de información como de los administradores de las mismas. Una disposición de esta naturaleza busca generar una cultura de gestión en la actividad que se regula, al punto que en esta como en pocas oportunidades, la ley señala el valor de la indemnización causada en perjuicio del titular de la información. Sin embargo, debe resultar claro que el reconocimiento de la compensación es viable si se cumple con los siguientes requisitos:

1. Se debe presentar la reclamación ante el Organismo de Control competente, con el fin de demostrar la existencia del perjuicio causado.

2. Se debe agotar un procedimiento en virtud del cual el controlante exija unas explicaciones a la parte responsable.

3. Se debe configurar la irregularidad a que obliga la ley.

Para tales efectos, se considera necesario diferenciar entre la responsabilidad que les cabe a los operadores de los datos y la que le puede corresponder a un “administrador” (en el sentido legal del término) de los mismos.

El proyecto reconoce, siguiendo los lineamientos internacionales, la responsabilidad que deben asumir los operadores por el manejo irregular de la información bien sea en contra de los fines señalados en la autorización o de manera que no se sujete a la ley. En tal caso, se establece una responsabilidad civil a cargo del operador con una compensación económica del perjuicio a favor del titular de la información, cuando dicho perjuicio sea indeterminado o igual o inferior a mil salarios mínimos legales diarios vigentes. Esta compensación será declarada por parte de una autoridad administrativa como lo es el ente encargado de ejercer la protección de los derechos al consumidor –hoy, en cabeza de la Superintendencia de Industria y Comercio– en desarrollo del artículo 116 de la Constitución Política. Ahora, si el titular demuestra la existencia de mayores perjuicios, el ente de control a que nos referimos pierde competencia para conocer del asunto y el mismo deberá tramitarse ante la justicia ordinaria.

Esta responsabilidad también puede recaer además de sobre el operador, en la fuente o en el usuario de la información. La ley señala unos casos en los que esta compensación se presume, como cuando no se permite al titular el acceso a la información, no se cuente con su autorización, no se actualicen oportunamente los reportes, no se excluya de la base de datos la información negativa una vez opere la caducidad u opere la presunción de legalidad prevista en la ley o cuando se suministra la información de una persona a usuarios no autorizados.

Lo anterior se predica, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa que le asiste a los mismos operadores y a sus administradores frente al Estado por la inobservancia de las disposiciones legales y reglamentarias a que se encuentren sujetos. Esto aplica incluso a la responsabilidad penal que en un momento dado podría derivarse de la utilización indebida de información privilegiada, entendida esta como aquella a la cual sólo tienen acceso directo ciertas personas en razón de su profesión u oficio, que por su carácter está sujeta a reserva y que de conocerse podría ser usada para fines diferentes a los autorizados. De otra parte, con esta ley se extiende el principio de responsabilidad consagrado en el régimen mercantil a los administradores de estos operadores.

Así es como este principio consagrado en la Ley 222 de 1995 para las sociedades mercantiles implica una mayor diligencia de los administradores en todas sus actuaciones con el Estado, con los clientes o

usuarios, con sus competidores, con los empleados y en general con todo sujeto con quien establezcan relaciones, esporádicas o permanentes.

**El Capítulo Segundo del Título II** del proyecto regula tanto los deberes como las responsabilidades de las fuentes de información, teniendo en cuenta que estos son los sujetos encargados del suministro de la información.

En este punto es importante destacar que aunque la actividad de las fuentes que aquí interesa es el suministro de información que proveen a los operadores de los bancos de datos, detrás de esta hay otros aspectos sobre los cuales vale la pena detenerse. En primera instancia está lo que se denomina recolección de la información que consiste, como ya se ha indicado, en el levantamiento físico o electrónico de la información. De otro lado está el almacenamiento de la misma.

Las fuentes de información deben garantizar la calidad de los datos que suministren, por lo cual deben actualizar y rectificar la información reportada o suministrada tan pronto como los supuestos fácticos se modifiquen. Para dicho propósito, se considera oportuno establecer un período mínimo que obligue a estos sujetos a actualizar el registro, sin que ello impida que en cualquier momento se requiera una actualización inmediata, previa solicitud del titular.

Así mismo, serán responsables de la obtención de la autorización para reportar tal información, requisito sin el cual no es posible desarrollar el ejercicio de esta actividad, la cual debe ser debidamente conservada e informada a quien la suministra lo que implica su otorgamiento.

Se destaca como una novedad en los deberes de las fuentes el que atiendan en los plazos y bajo el procedimiento que se defina, las solicitudes que les hagan, directamente o por intermedio de los operadores de bancos de datos o centrales de información financiera y comercial, los usuarios y titulares de la información.

De la misma manera y acogiendo la legislación americana se le genera a la fuente la obligación de informar al operador del banco de datos o central de información el hecho de que una obligación en mora fue voluntariamente cancelada por el deudor, y cuando sea del caso, que determinada información se encuentre en discusión por parte de su titular. En los dos casos el operador debe incorporar estas anotaciones en el respectivo registro.

Otro deber de estos sujetos es cumplir con las instrucciones impartidas por el Organismo de Control que ejerza las funciones de protección de los derechos del consumidor, independientemente de que se encuentren o no sometidos al control o vigilancia de otra entidad.

Bajo la misma percepción de los operadores de los bancos de datos o centrales de información a que ya se hizo alusión, el artículo 16 señala la responsabilidad de las fuentes, tanto desde el punto de vista civil como administrativo.

No obstante, en este caso la actividad se limita al suministro y actualización oportuna de información veraz, exacta, comprobable, comprensible y rastreable, es decir, que para el efecto las fuentes responden básicamente por la calidad y oportunidad de la información.

De otra parte, en este capítulo, concretamente en el artículo 17, se precisa que cuando un organismo público, Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, etc., se constituya en fuente de información, sólo podrá suministrar aquella que haya obtenido relacionada con los temas o aspectos que son de su competencia.

Adicionalmente, se establece una excepción al principio de consentimiento y a la existencia de la autorización previa por parte del titular como presupuesto necesario para que la información circule. Tal excepción opera sólo en aquellos casos en que la información a suministrar por el organismo público se refiera exclusivamente al estado de cumplimiento o incumplimiento de las obligaciones a cargo de dicho titular y a establecer patrones de comportamiento o hábitos de pago.

Circunscrito el alcance o contenido de la información que los organismos públicos pueden suministrar a los operadores de los bancos de datos o centrales de información sin el consentimiento de su titular, el proyecto de ley levanta la reserva legal que sobre esta información

existe en otras disposiciones. Este es el caso específico de la reserva prevista en el artículo 583 del Estatuto Tributario, la cual se deberá entender levantada parcialmente en los términos ya descritos. Con el mismo propósito, se reitera que la información a suministrar por parte de los organismos públicos no debe incluir aspectos cuantitativos como serían bases gravables, montos patrimoniales o cuantificación de obligaciones.

**El Capítulo Tercero del Título II**, al igual que los dos anteriores contempla tanto los deberes y responsabilidades de los usuarios de la información como sus derechos.

En tal sentido, el marco de acción de estos sujetos responde al buen uso de la información que les suministra el banco de datos o central de información financiera y comercial, la guarda de la reserva de los datos relativos a la persona y el almacenamiento adecuado de la misma, para lo cual es indispensable la obtención de la autorización para consultar tal información.

La norma señala igualmente que en caso de que el usuario sea a la vez fuente de información, le resultan aplicables a aquel las disposiciones relativas a ésta.

Igual que en los casos antes citados se consagra una responsabilidad administrativa a los usuarios que incumplan las disposiciones a las que se encuentran sujetos y particularmente la civil por el mal uso de la información obtenida de una persona, por no permitir el acceso a la información a su titular y por no contar con la autorización del mismo para consultar, utilizar y suministrar.

**El Capítulo Cuarto del Título II**, a diferencia de los anteriores consagra los derechos de los titulares de la información frente a las fuentes, operadores y usuarios de la misma.

Dentro de los citados derechos, vale la pena resaltar aquellos relacionados con el efectivo acceso a la información que reposa en los bancos de datos o centrales de información, que como se ha indicado ya, lleva la posibilidad de exigir la actualización por lo menos una vez al mes e incluso inmediatamente cuando las circunstancias de hecho que dieron lugar al reporte se modifiquen, y rectificación por información incorrecta.

Así mismo, se consagra como derecho la presentación de reclamaciones directamente ante la fuente de información y la posibilidad de acudir ante el ente de control en aras de que se haga efectiva dicha presunción o se inicie la actuación administrativa a que haya lugar por violación a las disposiciones la relación de consumo de que nos ocupamos en esta oportunidad.

### TITULO III

**El Título III** del proyecto, referente a la permanencia de la información es uno de los aspectos más sensibles y que mayor desarrollo jurisprudencial ha tenido en los últimos tiempos, no sólo por las implicaciones propias que tiene el hecho de que un dato permanezca registrado durante algún tiempo en una central de información, sino por la manera como se ha abordado el tema frente al desarrollo de derechos consagrados en la Carta Política de Colombia.

En tal sentido, se considera oportuno señalar que la jurisprudencia de la honorable Corte Constitucional ha autorizado los archivos históricos por considerar que son de utilidad pública, pues el comportamiento crediticio trasciende el ámbito puramente personal para convertirse en social.

Por ello, es necesario generar conciencia de la importancia de mantener bases de datos completas no sólo en calidad y cantidad de información registrada sino en términos de tiempo de permanencia, tal como se indicó ampliamente en la introducción de esta exposición de motivos.

Así, la información histórica negativa referente a un sujeto debe permanecer 10 años desde el momento en que se registra, término de prescripción ordinaria de las obligaciones consagradas en el Código Civil. Esto no puede entenderse como una sanción o castigo a la persona, pues la permanencia de un dato verdadero no lesiona el buen nombre del deudor incumplido, pues es claro que aunque medie causa justificada no

ha sido exacto en sus pagos y debe aceptar que las personas con las que mantenga relaciones de índoles comercial o financiero tengan noticia a ese respecto. La entidad está obligada entonces a suprimir el registro del dato negativo o adverso después de los 10 años.

#### TITULO IV

El **Título IV** reglamenta el procedimiento básico para el ejercicio de los derechos de los titulares de los datos. Así, se indica lo que debe hacer el titular de la información para efectos de conocer la información y actualizar, rectificar, o solicitar la cancelación de datos.

En este punto aun cuando se deja como una facultad del Gobierno Nacional la reglamentación de la forma y condiciones particulares en las que se ejercerán los derechos a que se ha hecho alusión, se establecen unos parámetros mínimos que deberán respetarse en dichos procedimientos:

1. Se señala un plazo máximo y perentorio de tres (3) días hábiles para que a los titulares de los datos se les haga entrega de los reportes de información que ellos soliciten.

2. Aunque constituye un deber de la fuente efectuar los reportes de actualización de la información por lo menos una vez al mes, se impone un término de cinco (5) días hábiles para que, previa solicitud del titular de la información y debido a la ocurrencia de hechos que deban modificar el reporte, los operadores de bancos de datos o centrales de información verifiquen la veracidad de una solicitud de actualización frente a la fuente.

Si dicha solicitud se presenta, por parte del titular, directamente ante la fuente el término se disminuye a tres (3) días, por considerar que es esta la que debe tener conocimiento de los hechos que dan lugar a la modificación de un reporte, vr. gr. el pago de una obligación.

3. En el mismo sentido, ante solicitudes de rectificación de información se establece un término de cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha de la reclamación, debiendo en este caso el titular soportar su solicitud con las pruebas del caso.

4. Se obliga a que las decisiones de los operadores y de las fuentes sobre las solicitudes a que venimos haciendo referencia se sustenten debidamente y se señala la posibilidad de que las mismas sean objeto, en primera instancia de recurso de reposición ante quien las emite y de apelación, en segunda instancia ante la autoridad de control.

#### TITULO V

El **Título V** del proyecto establece el régimen sancionatorio aplicable a los sujetos destinatarios de la presente ley. Para tal efecto, se consagran los tipos de sanciones de carácter administrativo a que pueden verse abocados en desarrollo de la actividad regulada.

Las sanciones administrativas comprenden diversas formas, que van desde la amonestación hasta la remoción de administradores, pasando por las de carácter pecuniario a favor del tesoro nacional.

Dentro del mencionado régimen se consagran dos clases de sanciones: las personales aplicables en general a los administradores, revisores fiscales y a cualquier empleado de la persona jurídica a la que presta sus servicios en los términos descritos en las disposiciones mencionadas y las institucionales aplicables al sujeto mismo destinatario de la ley por violación a la norma que se propone, a sus reglamentos y a las demás disposiciones que resulten aplicables al caso.

En cualquiera de los casos anteriores corresponderá al órgano de control encargado de la supervisión de las relaciones de consumo y en especial la protección de los derechos del consumidor la imposición de las multas pertinentes, para cuyo efecto se utilizarán los criterios y graduación aplicables a la protección de los derechos del consumidor.

#### TITULO VI

El **Título VI** del proyecto se refiere al control y vigilancia sobre las actividades de que trata la ley y no sobre los sujetos, en razón a que lo que aquí interesa es la protección de los derechos del consumidor.

Por ese motivo, es claro que la autoridad que debe ejercer dicho control es quien tenga a su cargo la protección de dichos derechos, hoy la Superintendencia de Industria y Comercio, razón por lo cual se le otorgan una serie de facultades propias, como las sancionatorias, de instrucción, de inspección, de control y las jurisdiccionales.

#### TITULO DE DISPOSICIONES FINALES

Finalmente, el proyecto incluye un **Título de Disposiciones Finales** que señala un régimen de transición para las centrales de información existentes con el objeto de que adecuen su naturaleza jurídica al nuevo régimen. Adicionalmente, consagra las consecuencias del ejercicio ilegal de cualquiera de las actividades a que se refiere el presente proyecto.

Por las razones expuestas de índole económico, jurídico, doctrinario y constitucional, solicitamos al Congreso de la República dar trámite al proyecto de ley "*por la cual se regula el ejercicio del derecho al acceso de la información financiera y comercial, así como la relacionada con el cumplimiento e incumplimiento de obligaciones fiscales, parafiscales, de servicios públicos domiciliarios y cualquiera otra que tenga utilidad pública, y se regula la actividad de administración y uso de tal información*".

Bogotá, D. C., septiembre 6 de 2002.

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

*Roberto Junguito Bonnet.*

Los Representantes a la Cámara,

*Oscar Darío Pérez Pineda, Oscar Alberto Arboleda Palacio.*

#### SENADO DE LA REPUBLICA

#### SECRETARIA

#### Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., septiembre 6 de 2002

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 75 de 2002 Senado, *por la cual se desarrolla el derecho al acceso a la información financiera y comercial, así como la relacionada con el cumplimiento e incumplimiento de obligaciones fiscales, parafiscales, de servicios públicos domiciliarios y cualquiera otra que tenga utilidad pública, y se regula la actividad de administración y uso de tal información*, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante la 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 honorable Senado de la República,

*Emilio Otero Dajud.*

#### PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., septiembre 5 de 2002

De conformidad con el informe de Secretaría General, dése por repartido el Proyecto de ley de la referencia a la Comisión Primera Constitucional y envíese 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,

*Luis Alfredo Ramos Botero.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Emilio Otero Dajud.*

# P O N E N C I A S

## PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 036 DE 2002 SENADO

*por medio de la cual se aprueba el "Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Dominicana sobre asistencia mutua en materia penal"*, hecho en Santo Domingo, República Dominicana, el veintisiete (27) de junio de mil novecientos noventa y ocho (1998).

Honorables Congresistas:

El Gobierno Nacional, con base en lo dispuesto en los artículos 150 numeral 16, 189 numeral 2 de la Constitución Política de Colombia, sometió a consideración del Honorable Congreso de la República, el proyecto de ley por medio de la cual se aprueba el "Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Dominicana sobre asistencia mutua en materia penal", hecho en Santo Domingo, República Dominicana, el veintisiete (27) de junio de mil novecientos noventa y ocho (1998), proyecto sobre el cual presento **ponencia para primer debate**.

En virtud de las nuevas realidades de la política internacional, y reconociendo que la lucha contra la delincuencia transnacional es una responsabilidad compartida de la Comunidad Internacional, el Gobierno Nacional ha puesto en marcha desde hace varios años la búsqueda del fortalecimiento de los mecanismos de cooperación judicial y asistencia mutua, para evitar el incremento de las actividades delictivas; política esta encaminada a la consolidación de un canal de comunicación ágil, así como de herramientas dinámicas que permitan adelantar acciones conjuntas de control y represión de las actividades delictivas entre los Estados de América Latina y el Caribe.

Para contribuir a la realidad y desarrollo de estos objetivos, se debe fortalecer la cooperación bilateral entre Colombia y la República Dominicana, mediante un nuevo marco jurídico que impulse la valiosa relación en materia penal entre los dos países.

### Antecedentes del acuerdo

Al establecer el acuerdo los mecanismos de cooperación en materia penal entre los dos países, lo hace sobre el respeto de los principios de soberanía, autonomía y no intervención entre los Estados, garantizando los derechos fundamentales y procesales de los ciudadanos de ambas naciones, en claro acatamiento a la norma fundamental del artículo 9º de nuestra Constitución Nacional que, además, preceptúa la obligatoriedad de orientar la política exterior hacia una integración cada vez mayor con los demás Estados de América Latina y del Caribe.

En la actualidad, la cooperación judicial en materia penal con República Dominicana se da a través de dos vías: exhortos y cartas rogatorias, de conformidad con lo establecido en el Código de Procedimiento Penal, y mediante los mecanismos previstos en la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, adoptada en Viena en 1988, y en vigor en Colombia desde 1994, habiendo sido aprobada por la Ley 67 de 1993.

El primero de los mecanismos citados requiere de numerosos trámites que hacen engorrosa su aplicación en perjuicio de las investigaciones que, sobre todo en materia penal, requieren de acciones rápidas para su efectividad. En cuanto a los mecanismos previstos en la citada Convención de Viena de 1988, son mucho más ágiles, pero sólo se aplican en relación con el tráfico de estupefacientes, dejando por fuera los demás ilícitos, por lo que se hace necesaria la implementación de acuerdos como el instrumento en estudio.

Con la suscripción de instrumentos como el que nos ocupa en este proyecto de ley, se afianza la colaboración armónica entre los diferentes órganos del Estado, como lo ordena el inciso final del artículo 113 de la Constitución, ya que el Ejecutivo, quien por mandato del mismo ordenamiento maneja las relaciones internacionales (artículo 189, numeral 2), pretende que las autoridades, en especial las judiciales, puedan, con la utilización de tales convenios, realizar en forma más eficaz su labor, y para este caso en particular, en lo que a prevención del delito se refiere.

### Articulado del acuerdo

El presente instrumento consta de un (1) Preámbulo y diecisiete (17) artículos. En el Preámbulo se consagran los principios orientadores del Acuerdo. Los diecisiete artículos respectivamente son: Ambito de aplicación, definiciones, autoridades centrales y competentes, contenido de los requerimientos, ejecución de los requerimientos, denegación de asistencia, reserva y limitación al uso de pruebas e información, información y pruebas, medidas provisionales, ejecución de orden de decomiso o confiscación, intereses sobre los bienes, responsabilidad por daños, gastos, autenticación, solución de controversias, compatibilidad con otros tratados, acuerdos u otras formas de cooperación, y disposiciones finales.

Específicamente el acuerdo planea adelantar acciones conjuntas de prevención, control y represión del delito en todas sus formas, a través de acciones que agilicen los mecanismos tradicionales de asistencia judicial, buscando con ello ayudar al éxito de la investigación de procesos penales y el juzgamiento de los responsables.

Este acuerdo estimula la implementación de medidas idóneas para que, en concordancia con el ordenamiento jurídico interno de las Partes, sea posible hacer el seguimiento de los autores y cómplices, así como el intercambio de informaciones y pruebas.

Es de anotar que este Acuerdo no se aplicará en los aspectos relativos a solución de controversias, a la extradición, ni a la ejecución de sentencias penales, incluido el traslado de personas condenadas.

En los aspectos relativos a solución de controversias, entrada en vigor y prórrogas, el Acuerdo se ajusta a las prácticas y normas del Derecho Internacional consagradas en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, y en otros instrumentos internacionales.

Honorables Congresistas:

Ante la exposición del articulado del acuerdo y los parámetros que hicieron posible la negociación del Convenio, y frente a la gran importancia que este acuerdo significa para nuestro país, presento ante la Comisión Segunda Constitucional de Relaciones Exteriores, Defensa y Seguridad Nacional y Comercio Exterior del Senado de la República **ponencia favorable para primer debate** al Proyecto de ley 36 de 2002, *por medio de la cual se aprueba el Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Dominicana sobre Asistencia Mutua en Materia Penal*, hecho en Santo Domingo, República Dominicana, el veintisiete (27) de junio de mil novecientos noventa y ocho (1998).

Manuel Ramiro Velásquez Arroyave,  
Senador de la República.

\*\*\*

## PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 46 DE 2002 SENADO

*por medio de la cual se declara patrimonio cultural de la Nación el Festival del Mono Núñez y se ordenan unas obras.*

Honorables Congresistas:

Me permito presentar **ponencia para primer debate** al Proyecto de ley número 46 de 2002 Senado, presentado por iniciativa del Senador Carlos Holguín Sardi y con la firma del entonces Ministro de Hacienda, doctor Juan Manuel Santos, aval que certifica la capacidad y disposición del presupuesto nacional para las apropiaciones requeridas para la compra de bienes, la financiación y sostenibilidad del Festival del Mono Núñez, y la ejecución y terminación de unas obras civiles.

Proyecto de ley muy oportuno para reconocer las acciones y resultados del compromiso de un puñado de colombianos del Departamento del Valle quienes han entendido, desde el universo de la música y el desarrollo del folklor nacional, que la creatividad en la composición unida a la interpretación, desarma los espíritus y fortalece el compromiso de paz de todos los colombianos.

Hemos liderado desde hace muchos años la defensa, protección, desarrollo y mantenimiento de nuestro Patrimonio Cultural. La brillan-



te Exposición de Motivos anexa al proyecto de ley de iniciativa del Senador Carlos Holguín Sardi, recoge una completa historia de las expresiones culturales y musicales que rescatan y arraigan las costumbres folklóricas de nuestro territorio y región. Su lectura, texto que comporta esta Ponencia, nos compromete a no permitir que el fenómeno de la globalización coloque en riesgo la identidad cultural de nuestra Nación, y más aún, la tradición musical andina.

Como parte integral de esta Ponencia, aparece un **anexo** contentivo de tan sólo apartes de la abundante Jurisprudencia Constitucional que existe sobre leyes que hemos aprobado en este Congreso de la República referidas a Monumentos Nacionales y Patrimonio Cultural, objeto de este proyecto de ley, y sobre los cuales se determinan apropiaciones presupuestales nacionales. Jurisprudencia Constitucional que ratifica la función y tarea del Congreso para “decretar” el gasto público, mientras que al Gobierno le compete “fijarlo” dentro del presupuesto nacional.

#### **Reseña histórica: La realidad en la música andina colombiana**

Las preocupaciones musicales de los colombianos a mediados del siglo XIX, corrieron con la misma suerte que le impulsó el mestizaje a la vida nacional. La gesta emancipadora había roto las coyundas políticas que nos mantenían atados a la voluntad del agonizante imperio español, pero no pudo hacer lo mismo con los amarres espirituales, fecundados ya con esencias nuevas y enriquecidas. Las mezclas raciales y las mutuas influencias étnicas estaban dando frutos propios, con la singularidad de aquello que se expresa en el lenguaje de las herencias sublimadas.

Dos vertientes alimentaban nuestra música entonces: de un lado, la moda europea, que se hacía en el mundo con el acento arrollador de los compositores del siglo XVIII y principios del XIX. Estaban frescos los recuerdos de Beethoven, Schubert, Schumann, y las resonancias mágicas de Haydn, Mozart y Haendel. El romanticismo comenzaba a crear dimensiones antes desconocidas en los estilos de Mendelssohn, Berlioz, Chopin, Liszt y Brahms. Los movimientos nacionalistas de origen eslavo y español, (Korsakov, Glinka, Musorgski, Albeniz, Grandos, Tchaikovsky, etc.) creaban nuevos recursos técnicos y formales, como prolongación cada vez más complicada de los procedimientos clásicos, pero a la vez, hacían aflorar de mil maneras elementos arrancados del folclor. No hay que olvidar que la mayoría de los compositores clásicos se inspiraron en manifestaciones musicales de origen tradicional.

De otro lado, la maduración de los aportes raciales, con todo el acerbo de autoctonías, hacía vigente y necesario, cada vez con más fuerza, el uso de los modos nacionales en cada país, o en cada región, en el disfrute pleno de una expresión propia.

Hasta los albores de la independencia, los instrumentos de procedencia vernácula o mestiza (tiple, guitarra, vihuela, bandola, bandurria, flautas de carrizo, pianos o rondadores, etc.) no figuraban en los catálogos oficiales dedicados a la enseñanza de la música en los ambientes llamados “cultos”, sencillamente porque no eran enviados de España, y porque la actividad musical patrocinada por las autoridades coloniales, como política cultural, tenía que ceñirse al uso de instrumentos fabricados en Europa, (principalmente violines, clarines, flautas de metal, trompas, chirimías, arpas, pianos, etc.), que de preferencia estaban destinados a usos eclesiásticos. Los pedidos de instrumentos que hacían las catedrales de Bogotá, Tunja, Popayán, Cartagena, eran muy concretos en las especificaciones técnicas. Pero, por otro lado, los instrumentos criollos o autóctonos, o aquellos que se hallaban en proceso de mestizaje, tenían vida propia en manos del pueblo, limitaciones de ninguna clase.

“Hacia 1798, comenta Heriberto Zapata Cuéncar, se hacían bailes al son de la guitarra y arpas, en Rionegro, como aquellos que hizo celebrar doña Javiera Londoño, para que todos sus esclavos, a quienes ya había dado libertad, tuvieran algunas diversiones”. (Este episodio muestra contornos singulares en la historia de nuestro país) Eustaquio Palacios (El alférez Real) menciona la “castrera” (o costurera), especie de zampoña, tocada por un negro que iba en camino hacia la hacienda de “Cañasgordas”, pero más adelante advierte que, por motivo de la Semana Santa en el Coro de la Iglesia “estaban los músicos: un lego

agustino tocaba el órgano y había además dos arpas, dos flautas y dos violines”.

Es coincidente con el transcurrir de nuestra música, el que por la época de 1860-1990, y en circunstancias similares, hayan llegado a las principales ciudades del país músicos de ascendiente culto, algunos de ellos eminentes compositores y maestros, para iniciar actividades de docencia y difusión.

Honda huella dejaron Nicolás Quevedo Rachadell, de origen venezolano; Edward Gregory Mac Pherson, inglés, director de bandas de música; Entique Price, pianista; Augusto Azzali, maestro de ópera; Pietro Mascheroni, don José Viteri, director de banda, en Cali, don Julio Valencia, violoncelista, padre del maestro Antonio María Valencia, y muchos más para no recordar sino unos pocos. Pero muy rara vez se menciona a los numerosísimos intérpretes de temas populares, negros, criollos y mestizos de toda laya, que animaban las fiestas y que educaban “de oído” a sus gentes, y al pueblo mismo, poniendo a vivir el repertorio tradicional y dejando el sello de sus creaciones en el espíritu colectivo.

En otro plano de la cultura, la “ópera” y la zarzuela representaban el clamor de las multitudes europeas. Pero a la vez, se convirtieron en los más apetecidos y fructificantes medios de contacto musical entre los dos continentes. Había un tráfico frecuente de compañías, de cantantes y de compositores, que derramaban su estela lírica de Buenos Aires a Bogotá, de México a Lima, de Caracas a Santiago, trayendo siempre el sabor de un espectáculo sumamente grato al gusto de los latinos. Valga la pena recordar que la famosa compañía del maestro Bracale, visitó a principios del siglo a Cali, Buga, Manizales, Bogotá y muchas otras ciudades, corriendo las más curiosas aventuras. En Cali el maestro Hernando Sinisterra dirigió el montaje musical de la opereta Molinos de Viento de Pablo Luna, en 1943.

En Colombia subsisten, pues, dos tipos de música, claramente ligados a las clases sociales que diferenciaban nuestra población: la aristocracia, la incipiente burguesía nacional y no pocos de los llamados “nuevos ricos”, mostraban su “buen gusto” haciendo viajes a Europa o enviando a sus hijos a estudiar a París, Londres o Roma, donde, como es natural, entraban en contacto con el espíritu depurador del Viejo Mundo. El hablar francés fue nota de distinción en Bogotá en la época del Radicalismo. Los artesanos, obreros, campesinos y gentes de aldea, tenían en las manifestaciones típicas y el folclor su nutrición estética.

Y en otro extremo de la vida nacional, el bambuco, el rajaleña, la guabina, habían tenido ya su bautismo de combate en las gestas de los comuneros, y el pasillo, el joropo, el paseo, el sanjuanero y el torbellino, comenzaban a estructurarse definitivamente al amparo de los ritmos aclimatados, mientras las valencianas, las capuchinazas, los vales redondos, las vueltas y los “strauss” creaban un puente entre las aficiones criollas y el gusto importado.

Cualquier forma musical que estuviese en vigencia hacia la mitad del siglo XIX, era filtrada por el alma popular. Los talleres de tipleros en Chiquinquirá, Bogotá, Tunja, Cali, Medellín, Mompós y otros lugares, estaban muy lejos de poder reconstruir la guitarra acompañada del “cante jondo” o los violines de estilo Cremona, o las flautas de llaves de que se enorgullecían los luteristas alemanes o franceses. Esta presencia inmodificable de lo autóctono hizo que muchos de los compositores cultos buscaran trasladar al piano, al conato, al violín, al arpa y a las formas orquestales, con un ropaje colorido neoclásico, aquello que el pueblo hacía sin maestros y, más aún, sin la camisa de fuerza de los estilos. José Joaquín Guarín (1825-1854).

Resulta oportuno considerar que ninguno de los cronistas e historiadores del siglo pasado mencionan el “bambuco” ni el “pasillo” entre los aires típicos que danzaban en Santafé de Bogotá las gentes de la época grancolombiana..., a excepción del “valse”... (Andrés Pardo Tovar, la cultura musical en Colombia, Historia extensa de Colombia, Tomo 60).

Pero situados ya en el Valle del Cauca, y teniendo como figura de fondo al maestro Pedro Morales Pino, encontramos la huella romántica viva y palpitante, con fulguraciones poco comparables para el resto del país, y con peculiaridades muy claras, a saber:

Preferencia por la expresión de actitudes del alma (sentimientos). Todos los compositores vallecaucanos han dado prioridad al amor, el recuerdo, el olvido, el ideal materno, el patriotismo, la ternura filial.

El alejamiento de los procedimientos sonoros de sentido onomatopéyico o descriptivo, para dar escape a impresiones puramente individuales. Las referencias a la realidad no se cristalizan utilizando juegos sonoros de carácter naturalista o descriptivo, sino empleando recursos de invención abstracta. (Me Huele a Frito, de Pedro María Becerra; Cauca, de Hernando Sinisterra).

Predominio de la melodía, considerada como lo más importante de la creación musical (Pasillos, bambucos, guabinas, danzas, valeses, polkas. Leonilde, Reflejos, de Pedro Morales Pino; Esfinges, de Manuel Salazar; Tinieblas, de Samuel Herrera, Salospi, de Benigno Núñez, etc.), citando solo algunos de los más conocidos. En el estudio del pasillo Paraguay de Jesús Antonio Alvarez, se descubre la raíz de esta tendencia, en el momento en que el autor desnuda el ritmo valseado del "pasillo", escrito para hacer concertino en la guitarra; pero no puede prescindir del halo melódico, cuyo sabor poético recorre toda la composición, sin dejarse vencer por él.

El uso preferencial de instrumentos líricos, como la guitarra, la bandola, y en otras épocas el violín. El tiple, al convertirse en un apoyo armónico, con su voz apagada y susurrante, abre paso a la melodía, sin perturbarla.

La continua admisión y búsqueda del canto, como lenguaje cotidiano. Casi todos los compositores del Valle acudieron a la voz humana para manifestar sus inclinaciones poéticas. Sin embargo, el grupo de Buga, sin excepción, supo emplear muy bien la alianza sentimental pactada con Edy Salospi, y el temperamento operático de Ernesto Salsedo. En otros lugares del país los pasillos cantados, los aires con fondo literario, se alternan con los propiamente instrumentales, (Luis A. Calvo, Emilio Murillo, Daniel Zamudio, etc.). Esta tendencia es todavía más acentuada en las regiones donde la tradición poética es más fecunda (Boyacá, Cundinamarca, Tolima). El Valle del Cauca es relativamente pobre en antecedentes populares de esta índole, circunstancia que tal vez explique el vigor de la inspiración de Salospi, y el carácter selectivo con que los compositores tomaban los temas de su "arrume" poético.

Estas cinco particularidades de estirpe romántica se encuentran en la obra musical del Mono Núñez, sin pretender que él haya profundizado en las posibilidades de los ritmos que trató en su pequeño repertorio. Pero, en su condición de intérprete, sí los explotó en grado sumo, con base en dos cualidades que distinguen su ejecución: la delicadez y la finura extremas en el manejo del material melódico y la libertad de elementos para consumir la función interpretativa.

La gaviota, por ejemplo, que escuchada por un europeo de criterio tradicionalista no la identificaría como tal, es una fiesta de sonidos cálidos y acariciantes, que, ordenados dentro de un campo melódico de notable fuerza, revierten el ritmo hacia la función de oírlo con afán de sentirlo, antes de danzarlo para disfrutar su gracia.

Tales distintivos son también una constante en la música criolla para cuerdas en el resto del país, sobre todo en el pasillo, pero lo que cabe destacar es el brillo inconfundible y la tersura de las melodías vallecaucanas, que parecen condensar en sí no sólo la frescura de la inspiración (por su espontaneidad), sino los estímulos ambientales que le transmiten vitalidad. (Paisaje, tranquilidad, efusión amorosa).

Sobra exaltar el sentido "nativista" de la creación musical, que le ha permitido acercarse a los vertederos del folclor. Ha trascendido, en escala de ilimitados valores, a la obra de compositores de música erudita (o "cult"), como Antonio María Valencia, Santiago Velasco Llanos, Alvaro Ramírez Sierra, Luis Carlos Figueroa y aún Jerónimo Velasco y Hernando Sinisterra, cuya perspectiva histórica está ubicada en un nivel mucho más exigente y complejo del que han logrado los compositores de temas típicos.

La índole efectiva de nuestro pueblo, su ingenuidad todavía retocada de costumbres aldeanas o rurales, la sangre latina, siempre alerta y vibrante cuando de emociones se trata, son el verdadero incentivo para que subsista una música cuyo pasado es parte integrante de nuestra nacionalidad.

### El Valle del Cauca

Traspassando el límite de los condicionamientos culturales que exigía la Corona Española, hacia la primera mitad del siglo XIX, el

Valle del Cauca no presentaba variaciones sustanciales en cuanto a las costumbres musicales que venían rigiendo desde el siglo XVIII. La reciente ley de manumisión de los esclavos había dejado definitivamente a los negros con sus vivencias neo-africanas, ocupando el hábitat del Litoral Pacífico y la cuenca del río Cauca, territorios donde la pesca, la siembra de caña, la minería y la ganadería, los convertían rápidamente en peones de hacienda, corteros, o de agricultores ribereños, sin capacidad sociocultural ni condiciones económicas para encabezar el desarrollo de las ciudades más importantes, como sí lo habían hecho los criollos. Los asentamientos de población negra en las localidades de Buenaventura, Cali, Buga, Cartago, mantuvieron sus propios gustos musicales, aprisionados por el sentimiento heredado de Africa.

### Justificación

La cultura ha sido uno de los factores fundamentales para el desarrollo de la identidad de los colombianos. Expresiones como el arte y especialmente la música, han permitido que se preserven las costumbres como parte del patrimonio histórico de nuestros ancestros. Recogiendo las opiniones de quienes han exaltado con esfuerzo a los que ponen en práctica las tradiciones a través de los conocimientos que adquirieron de sus antepasados y de quienes quieren hacer paz por medio de su música, se quiso por lo tanto presentar esta iniciativa legislativa que trata de declarar patrimonio cultural la única celebración en su género como es el "Festival del Mono Núñez" que se realiza anualmente durante el mes de junio en el municipio de Ginebra departamento del Valle del Cauca.

Por el legislativo han cursado propuestas como las ya sancionadas en la Ley 706 de 2001, por medio de la cual se declaran patrimonio cultural de la Nación "El Carnaval del Distrito Especial Industrial y Portuario de Barranquilla y a los Carnavales de Pasto y se Ordenan unas obras", haciendo parte integral de una iniciativa del legislativo por conservar y sostener las expresiones culturales regionales de nuestra Nación.

Si en algún ámbito se siente el fenómeno de la mundialización de las sociedades es en la economía y la cultura, esta fuerza universal de la globalización coloca en riesgo la identidad cultural de los pueblos.

La única posibilidad que tienen hoy los países de preservar su sentido cultural de pertenencia, es identificando sus propias expresiones culturales y adoptando a los nuevos tiempos políticas que conduzcan a su fortalecimiento y preservación.

Estas políticas deben enmarcar el carácter histórico de las expresiones culturales que rescatan y arraigan las costumbres folklóricas de nuestro territorio, y que deben ser transmitidas como un proceso de construcción de sentido a través de acciones educativas y lúdicas expresadas en festivales, carnavales, escuelas de iniciación artística en folklore entre otras.

Como ya lo habíamos mencionado uno de los festivales más importantes del país en materia musical popular y que se cultiva en todos los departamentos montañosos, desde Nariño hasta los Santanderes, en Antioquia y en los valles interandinos (Valle del Cauca, Valle del Tolima y Meseta Cundiboyacense) y que se ha encauzado desde sus orígenes por preservar y arraigar nuestra tradición musical andina es el "Festival del Mono Núñez". Siendo este el espacio apropiado para diseñar desde el Legislativo una política de protección y desarrollo de nuestro patrimonio cultural.

Por lo tanto el proyecto busca hacer un reconocimiento a tan significativo evento, incentivando las expresiones folklóricas que allí se adelantan en el campo musical de conformidad con lo expresado en el artículo 72 de la Constitución Política que consagra que "el patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado".

Este festival ha enriquecido el folklore andino, promoviendo el conocimiento y la importancia que tiene la tradición popular, expresada a través de las fiestas regionales del país, es el pionero y el más significativo de los encuentros, que sobre nuestro folklore andino se realizan en toda la geografía colombiana y a donde acuden representantes de todas las regiones que conforman nuestra Nación.

Cabe resaltar que en este festival a través de los años de su realización se han hecho permanentes cambios en su estructura, para adecuarlo en la mejor forma a los desarrollos de nuestra música, los gustos del público, a los deseos de los artistas, con resultados tan

altamente satisfactorios que han logrado colocarlo como el más exitoso festival de su género en el país.

Por todo lo anterior, el Festival cada año incrementa su audiencia, su prestigio y se consolida como el más importante del país. Su premio "Gran Mono Núñez" es el más anhelado por nuestros artistas ya que ser su ganador, es una real consagración artística.

Es así como desde la fecha de su creación, el festival ha servido como plataforma de lanzamiento de grandes exponentes de nuestra música en sus diferentes modalidades, logrando el reconocimiento y la proyección internacional.

Otra de las diversas dinámicas que ha adelantado el festival, es la identificación, permanencia y socialización cultural que con relación al folklore andino se refiere, muestra de ello son los esfuerzos que entidades municipales y privadas han desarrollado, a través del diseño y ejecución de cátedras en materia musical relacionada con la temática en mención, estas actitudes que no sólo cubren la población de un municipio, sino que se extienden más allá de sus fronteras representan la posibilidad de contribuir en la apropiación cultural de esta zona del país.

Por las anteriores consideraciones, es preciso que en coordinación con las autoridades municipales y las entidades sin ánimo de lucro que año tras año se integran en la organización y realización del festival, el Estado defina, a través del Ministerio de Cultura, una partida en el presupuesto nacional que garantice la realización de este evento, al igual que las obras necesarias para que este se desarrolle.

En mérito de lo expuesto, presento ante los honorables Congresistas **ponencia favorable para primer debate** al "Proyecto de ley número 46 de 2002, por medio de la cual se declara patrimonio cultural de la Nación el Festival del Mono Núñez y se ordenan unas obras.

Anexo Jurisprudencia Constitucional.

*Manuel Ramiro Velásquez Arroyave,*  
Senador de la República.

Comisión Segunda de Relaciones Exteriores,  
Defensa y Seguridad Nacional, Comercio Exterior y Honores.

#### Anexo Jurisprudencia Constitucional

#### A la ponencia para primer debate del Proyecto de ley 46 de 2002

*por medio de la cual se declara patrimonio cultural de la Nación el Festival del Mono Núñez y se ordenan unas obras.*

El numeral 11 del artículo 150 de la Constitución Política, señala que corresponde al congreso, mediante la expedición de una ley, "establecer las rentas nacionales y los gastos de la administración". En armonía, el segundo inciso del artículo 345, indica que no se podrá hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluido en el presupuesto de gastos, y el 346 señala que no podrá hacerse ningún gasto público **que no haya sido decretado por el Congreso**, por las Asambleas Departamentales, o por los Concejos Distritales o Municipales...

El segundo inciso del artículo 346, refuerza esta idea cuando afirma que "en la ley de aprobaciones no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a la ley anterior".

Estas disposiciones consagran lo que se ha llamado el principio de la legalidad del gasto público, el cual tiene el alcance de imponer que todo gasto sea previamente decretado mediante ley e incluido dentro del Presupuesto General de la Nación.

Sobre el principio de legalidad del gasto, la jurisprudencia constitucional en Sentencia C-685 de 1996 manifestó lo siguiente:

"El principio de legalidad del gasto constituye uno de los fundamentos más importantes de las democracias constitucionales. Según tal principio, 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 y de la forma republicana del Gobierno, (C. P. artículo 1°). En el constitucionalismo colombiano, la legalidad del gasto opera en dos momentos diferenciados, pues en general **las erogaciones no sólo deben ser previamente decretadas** por la ley (C. P. artículo 346) sino que, además, deben ser apropiadas

por la ley del presupuesto (C. P. artículo 345) para poder ser efectivamente realizadas". *Negrilla fuera de texto.*

Es conveniente hacer claridad que en virtud del principio de legalidad del gasto, el Congreso tiene facultades para decretar gastos públicos, como en el presente caso del Proyecto de ley 46 de 2002 y para aprobarlos en el Presupuesto General de la Nación.

En efecto, conforme al artículo 154 de la Carta Política, las leyes pueden tener origen, entre otros, en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus miembros, excepto las que señalan el mismo artículo. Por ello, respecto de las leyes o proyectos de leyes que se refieran a la asignación de partidas del presupuesto nacional para el cubrimiento de determinados gastos, la Corte Constitucional en el caso de Templo de San Antonio de Padua del municipio de Soledad, en la sentencia C-480 de 1999, reiteró su posición según la cual **tales disposiciones del legislador que ordenan gastos**, expedidas con el cumplimiento de las formalidades constitucionales, **tienen la eficacia de constituir títulos jurídicos** suficientes, en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta, para la posterior inclusión del gasto en la ley de presupuesto, pero que ellas en sí mismas no pueden constituir órdenes para llevar a cabo tal inclusión, sino autorizaciones para ello.

En las sentencias de C-360 de 1996 y C-325 de 1997, la Corte Constitucional ya había establecido dicha doctrina en los siguientes términos:

"9. Como lo señaló la sentencia C-490 de 1994 de esta Corporación, el principio general que rige la competencia del Congreso y de sus miembros en materia de iniciativa legislativa no es otro que el de la libertad. En efecto, el principio democrático (C. P. artículo 1°), la soberanía popular (C. P. artículo 3°), la participación ciudadana en el ejercicio del poder político (C. P. artículo 40), la cláusula general de competencia (C. P. artículo 150), y especialmente, la regla general establecida en el artículo 154 de la Carta que consagra el principio de la libre iniciativa, permite concluir que, con excepción de las específicas materias reservadas por la propia Constitución, la directriz general, aplicable a la iniciativa legislativa de los miembros del Congreso, es la de la plena libertad".

A este respecto, cabe recordar lo afirmado en la sentencia C-325 de 1997 con Ponencia del Magistrado Doctor Eduardo Cifuentes Muñoz:

"11. **Las leyes que decretan gasto público**—de funcionamiento o de inversión— **no se encuentran constitucionalmente atadas a la iniciativa gubernamental** y, por lo tanto, no resulta legítimo restringe la facultad del Congreso y de sus miembros, de proponer proyectos sobre las referidas materias, con la obvia salvedad de que la iniciativa de su inclusión en el proyecto de presupuesto corresponde exclusiva y discrecionalmente al Gobierno". *Negrilla fuera de texto.*

Igualmente, la sentencia C-490 de 1994, precisó:

"(3) El principio general predicable del Congreso y de sus miembros en materia de iniciativa legislativa no puede ser otro que el de la libertad. A voces del artículo 154 de la C. P.: 'Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 146, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución'.

"Por vía excepcional, la Constitución, en el artículo citado, reserva a la iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a), b) y e), del numeral 19 del artículo 150, así como aquellas que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas, las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales".

"Salvo el caso de las específicas materias de que no pueden ocuparse las leyes mencionadas, **no se descubre en la Constitución una interdicción general aplicable a la iniciativa de los miembros del Congreso para presentar proyectos de ley que comporten gasto público**". *Negrillas fuera de texto.*

Las materias que de manera excepcional están reservadas a la iniciativa del Gobierno, se encuentran expresamente consagradas en el artículo 154 de la Carta y se refieren exclusivamente al Plan Nacional

de Desarrollo y de Inversiones Públicas (C. P. artículo 150-3); a la estructura de la administración nacional (C. P. 150-7); a las autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos (C. P. artículo 150-9); al Presupuesto General de la Nación (C. P. artículo 150-11); al Banco de la República y su Junta Directiva (C. P. artículo 150-22); a las normas generales sobre crédito público, comercio exterior y régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, miembros del Congreso y de la Fuerza Pública (C. P. artículo 150-19, literales a), b) y e)); a la participación en las rentas nacionales o transferencias de las mismas (C. P. artículo 154); a los aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales (C. P. artículo 154), como pueden observarse no se encuentran dentro de estas excepciones la materia sujeta a estudio en el presente proyecto de ley.

Igualmente, la Corte Constitucional ha señalado que las excepciones establecidas en la Constitución y que son de interpretación restrictiva, no pueden ser ampliadas a través de normas jurídicas de inferior jerarquía, menos aún si ellas limitan el despliegue del principio democrático de la libre iniciativa, consagrado como regla general en el primer inciso del artículo 154.

Sobre el tema la libertad en materia de iniciativa legislativa la Corte Constitucional en Sentencia C-360 de 1996, afirmó:

“El principio general que rige la competencia del Congreso y de sus miembros en materia de iniciativa legislativa no es otro que el de la libertad. En efecto, el principio democrático, la soberanía popular, la participación ciudadana en el ejercicio del poder político, la cláusula general de competencia, y especialmente, la regla general establecida en el artículo 154 de la Carta que consagra el principio de la libre iniciativa, permite concluir que, con excepción de las específicas materias reservadas por la propia Constitución, la directriz general, aplicable a la iniciativa legislativa de los miembros del Congreso, es la de la plena libertad”.

“Las leyes que decretan gasto público –de funcionamiento o de inversión– no se encuentran constitucionalmente atadas a la iniciativa gubernamental y, por lo tanto, no resulta legítimo restringir la facultad del Congreso y de sus miembros, de proponer proyectos sobre las referidas materias, con la obvia salvedad de que la iniciativa de su inclusión en el proyecto de presupuesto corresponde exclusiva y direccionalmente al Gobierno”.

Es decir, las leyes que decretan gasto público: de funcionamiento o de inversión, no tienen exclusividad constitucional para la iniciativa gubernamental y, por lo tanto, no resulta claro restringir la facultad del Congreso y de sus miembros, de proponer proyectos sobre autorizaciones de gasto público, con la obvia salvedad de que la iniciativa de su inclusión en el proyecto de presupuesto corresponde exclusiva y direccionalmente al Gobierno.

Es de tener en cuenta que como criterio para analizar las leyes que decretan gasto público, la Corte Constitucional estudia la necesidad de verificar si el Congreso de la República imparte una orden al ejecutivo; caso en el cual la disposición se declara inconstitucional, o si se limita a autorizarlo-habilitarlo para incluir el gasto decretado en el proyecto de presupuesto, lo que constituye una expresión legítima de las atribuciones del Congreso.

Con ocasión al estudio realizado por parte de la Corte en la Sentencia C-343 de 1995, sobre una iniciativa legislativa similar al presente proyecto como el caso del *Templo San Roque* en la ciudad de Barranquilla, manifestó lo siguiente:

“...La iniciativa parlamentaria para presentar proyectos de ley que decreten gasto público, no conlleva la modificación o adición del presupuesto general de la Nación. Simplemente esas leyes servirán de título para que posteriormente, a iniciativa del Gobierno, se incluyan en la ley anual de presupuestos las partidas necesarias para atender esos gastos. Algunos miembros del Congreso de la República sí podían presentar el proyecto de ley bajo examen y, por ende, podían también ordenar la asignación de partidas para la reparación y manutención del Templo de San Roque en la ciudad de Barranquilla. Naturalmente, en virtud de lo expuesto, tanto la Constitución como la ley exigen que la ejecución del gasto decretado en ese proyecto dependa de su inclusión en el presupuesto General de la Nación, para lo cual

necesariamente habrá de contarse con la iniciativa o con la autorización expresa del Gobierno Nacional, en particular la del señor Ministro de Hacienda y Crédito Público. Esta Corte declarará la exequibilidad formal del proyecto de ley, en cuanto no era necesaria la iniciativa o el aval gubernamental para el trámite legislativo del mismo”. *Negrilla fuera de texto.*

La Corte Constitucional recientemente en la Sentencia C-947 de 1999 ha reiterado los siguientes argumentos, con respecto a la iniciativa del Congreso en materia de gasto público.

En cuanto al tema de la atribución de declarar monumento nacional a un bien, por parte del Congreso, la Corte en Sentencia C-343 de 1995, afirmó lo siguiente:

“...es cierto que el legislador delegó ante el Consejo de Monumentos Nacionales ciertas atribuciones, ello no obsta para que, en virtud de la cláusula general de competencia pueda el Congreso darle directamente el carácter de monumento nacional a una obra pública como el Templo de San Roque. El hecho de que no hubiese contado con la participación del Consejo de Monumentos Nacionales para la toma de la decisión consignada en el proyecto de ley que se revisa, es, pues, un argumento de conveniencia pero no de su constitucionalidad.

Además, en la sentencia C-343 de 1995, el señor Procurador General de la Nación se pronunció sobre las objeciones presidenciales formuladas al proyecto de ley por medio del cual se declara monumento nacional el Templo de San Roque, al respecto manifestó que en relación con decretar un gasto público, se acogía a lo interpretado por la Corte Constitucional en Sentencia C-490 de 1994, ya que el Congreso le corresponde la tarea de “decretar” el gasto público mientras que al Gobierno le compete “fijarlo” dentro del proyecto de presupuesto. Además, señaló que el artículo 345 de la Constitución Política prevé que se puede realizar un gasto público que haya sido decretado por el Congreso de la República. Así, considera que “el Congreso está cumpliendo cabalmente su función constitucional al decretar el gasto”.

Las anteriores consideraciones son aplicables para el caso de la Ley General de Cultura (Ley 397 de 1997), por cuanto en virtud de la cláusula general de competencia que trae la Carta, el Congreso en cabeza de la Comisión Segunda del Senado tiene la facultad para aprobar en primer debate el proyecto de ley que declara Patrimonio Cultural de La Nación el “Festival del Mono Núñez y se ordenan unas obras” no sólo teniendo en cuenta que ya existen antecedentes legislativos, y abundante jurisprudencia y en ningún momento una simple ley puede restringir la potestad.

## CONTENIDO

Gaceta número 370 - Lunes 9 de septiembre de 2002

SENADO DE LA REPUBLICA

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de ley número 72 de 2002 Senado, por la cual se modifica el artículo 239 del Código Sustantivo del Trabajo, subrogado por la Ley 50 de 1990, y se dictan otras disposiciones .....	1
Proyecto de ley número 73 de 2002 Senado, por medio de la cual se proroga la vigencia de la Ley 418 del 26 de diciembre de 1997 y se dictan otras disposiciones .....	3
Proyecto de ley número 75 de 2002 Senado, por la cual se desarrolla el derecho al acceso a la información financiera y comercial, así como la relacionada con el cumplimiento e incumplimiento de obligaciones fiscales, parafiscales, de servicios públicos domiciliarios y cualquiera otra que tenga utilidad pública, y se regula la actividad de administración y uso de tal información .....	4

## PONENCIAS

Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 036 de 2002 Senado, por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Dominicana sobre asistencia mutua en materia penal”, hecho en Santo Domingo, República Dominicana, el veintisiete (27) de junio de mil novecientos noventa y ocho (1998) .....	16
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 46 de 2002 Senado, por medio de la cual se declara patrimonio cultural de la Nación el Festival del Mono Núñez y se ordenan unas obras .....	16