



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XIII - Nº 644

Bogotá, D. C., lunes 25 de octubre de 2004

EDICION DE 12 PAGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMON OTERO DAJUD  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariassenado.gov.co

ANGELINO LIZCANO RIVERA  
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

## SENADO DE LA REPUBLICA

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NUMERO 144 DE 2004 SENADO

*por la cual se dictan normas que regulan el funcionamiento, la calidad y puesta en marcha de los parques de atracciones mecánicas o ciudades de hierro en todo el territorio nacional y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. La presente ley tiene por objeto regular la intervención de las autoridades públicas de los órdenes nacional y municipal en el funcionamiento de las empresas dedicadas a la puesta en funcionamiento, uso y explotación de los parques de atracciones mecánicas.

Artículo 2°. Los parques de atracciones mecánicas pueden ser fijos, cuando se instalan en un lugar en forma permanente; e itinerantes, cuando de manera periódica se trasladan de un lugar a otro.

Artículo 3°. Los parques de atracciones mecánicas requerirán para su puesta en marcha la implementación de un sistema de gestión de la calidad de las instalaciones y montajes industriales, incluidos todos sus componentes, sobre normas técnicas de uso internacional o que las autoridades públicas colombianas determinen sobre el particular. Dicha certificación deberá ser expedida por el Instituto Colombiano de Normas Técnicas, Icontec, o por una institución internacional debidamente acreditada por la Superintendencia de Industria y Comercio.

La certificación de gestión de la calidad comprenderá el diseño de todos los procedimientos que garanticen la seguridad de los usuarios y la eliminación de los riesgos de accidentalidad que puedan provenir del funcionamiento ordinario de los equipos que integran el parque.

La empresa que tenga por objetivo la puesta en funcionamiento de parques de atracciones mecánicas deberá solicitar la autorización previa a la autoridad municipal competente para instalar y operar las máquinas y su puesta en uso al público.

Artículo 4°. Los parques de atracciones mecánicas fijos deberán revisar y perfeccionar el sistema de gestión de la calidad periódicamente cada tres (3) meses, para garantizar la calidad y eficacia del mantenimiento permanente de los equipos.

Los parques de atracciones mecánicas itinerantes (ciudades de hierro móviles), deberán obtener la certificación del sistema de gestión de la calidad, de acuerdo con lo previsto en los artículos anteriores. Cada vez que se instalen en un nuevo lugar y para antes de su puesta en funcionamiento el representante del parque deberá demostrar ante la autoridad local competente el buen funcionamiento óptimo del sistema de gestión de la calidad del parque. Lo anterior, sin perjuicio de que si demoran en un mismo lugar más de tres (3) meses, de igual manera deberán cumplir con el requisito a que se refiere el inciso anterior.

Artículo 5°. Corresponde a las autoridades municipales hacer efectivo el cumplimiento de la exigencia contenida en el artículo anterior.

El Ministerio de Justicia y de Gobierno en su calidad de jefe superior de la administración, podrá coordinar las funciones propias de los municipios en el funcionamiento de los parques de atracciones mecánicas.

Artículo 6°. Los parques de atracciones mecánicas, antes de ser abiertos al público, a la solicitud de autorización a la autoridad municipal competente, deberán contar con los siguientes requisitos:

1. Demostrar el funcionamiento óptimo de la certificación del sistema de gestión de la calidad a que se refieren los artículos 3° y 4° de la presente ley.

2. La documentación del constructor de la máquina, indicando que el diseño y la manufactura esta acorde con los estándares de calidad nacionales e internacionales.

3. Las pruebas de funcionamiento de las atracciones mecánicas y aparatos, debidamente certificadas con presencia de la autoridad municipal competente.

4. Adjuntar manuales detallados de diseño, funcionamiento y uso sobre procedimientos de mantenimiento de las máquinas y su periodicidad, además de las recomendaciones de mantenimiento dadas por el constructor.

5. Procedimientos para realizar inspecciones documentadas antes de la operación al público. Un programa de entrenamiento para todos

los empleados que realicen el mantenimiento. Procedimientos seguidos en caso de una falla inesperada de la máquina

6. Los límites operacionales en el tiempo de la atracción y las especificaciones usadas para evaluar los resultados de prueba según certificación expedida por el fabricante.

7. Jornada diaria de operación de cada máquina. Debe indicarse cual es el número de horas máquina que puede funcionar la máquina en condiciones óptimas de seguridad y de los asistentes al parque.

8. Número de operarios necesarios para el funcionamiento de cada máquina.

9. Señalamiento del número de personas que pueden utilizar la máquina. Para evitar en todo tiempo sobrecupo.

10. La edad mínima que debe tener el usuario de cada máquina. Indicando los casos en que se requiera la compañía de adultos para menores de diez (10) años.

11. Plano de señalizaciones sobre uso de las máquinas y circulación en el parque.

12. Seguro obligatorio contra todo riesgo de accidentes en el uso y permanencia en el parque.

13. Certificado de representación legal de las empresas cuyo objeto social sea la explotación del parque de atracciones mecánicas respectivo.

14. Diseño de la unidad de primeros auxilios existente en el parque y suministrada por la empresa y contar con un vehículo adecuado para el traslado de las personas en caso de emergencia.

15. Los requisitos adicionales que en cada caso consideren indispensables la administración municipal o distrital.

En caso de ser la administración pública la propietaria del parque de atracciones mecánicas, deberá reunir los requisitos contemplados en los artículos anteriores, antes de su puesta en funcionamiento.

Artículo 7°. El Ministerio de Justicia y del Interior, podrá expedir reglamentaciones en las cuales se establezcan requisitos adicionales a los previstos en el artículo anterior, de acuerdo con las características especiales de cada parque.

Artículo 8°. El incumplimiento de las normas previstas en esta ley se considerará culpa grave o dolo para efectos de la determinación de la responsabilidad de los propietarios de los parques de atracciones mecánicas por los accidentes que en estos se presenten.

Lo anterior, sin perjuicio de la responsabilidad disciplinaria de los funcionarios públicos encargados de hacer cumplir la presente ley.

Artículo 9°. La presente ley rige a partir de su publicación.

*Alexandra Moreno Piraquive,*  
Senadora de la República  
Movimiento Político MIRA.

### EXPOSICION DE MOTIVOS

En Colombia se ha descuidado, la reglamentación legal y la atención por parte de las autoridades públicas de las actividades potencialmente peligrosas, en especial para disminuir los índices de accidentalidad que a diario conmueven a la sociedad. Esta circunstancia nos ha permitido en la elaboración del proyecto de ley, que sometemos a consideración del Congreso de la República.

El honorable Consejo de Estado ha considerado que el funcionamiento de los parques de atracciones mecánicas es una actividad peligrosa. En la Sentencia Rad. número 12199 del 30 de noviembre de 2002, M. P. Jesús María Carrillo Ballesteros, la sección tercera, dijo lo siguiente:

*“Si bien la Sala encuentra que los hechos objeto de este estudio evidencia la explotación de una actividad peligrosa, del mismo modo destaca en el caso una falla probada del servicio, en cuanto que, se advierte que la administración no utilizó los medios idóneos para*

*evacuar a la actora, del cable aéreo sin ningún riesgo para su integridad física”* (negrillas fuera de texto).

En días pasados la niña Valentina Cortés Rendón, de tres años de edad pereció, en una atracción mecánica, cuando de manera irresponsable los adultos encargados de operar el equipo y/o los consumidores del servicio de esparcimiento no tomaron las previsiones necesarias para evitar el lamentable suceso. Pero, no es el único caso, sino por el contrario, de manera frecuente se presentan accidentes similares que atentan contra la integridad física y la vida misma de quienes concurren a estos parques de atracciones mecánicas.

De tiempo atrás estos lugares de diversión han sido apreciados y valorados por el gran público, que efectivamente, encuentra en ellos una forma de esparcimiento sano, mediante el cual se recupera la alegría y se encuentra la posibilidad de experimentar sensaciones extremas en un ambiente tranquilo que ha dado lugar a que en la gran mayoría de los países del mundo existan parques de esta clase, algunos de renombre mundial, como Disney World y Six Flags Magic Mountain de los Angeles, que son además lugares de turismo mundial, destinados principalmente a la población infantil y adolescente.

El aprecio generalizado por estos lugares impone al legislador el deber de promover su existencia, pero dentro de parámetros claros de funcionamiento, lo que nos interesa en el proyecto, y, con las suficientes garantías para los usuarios. Cada vez, resulta clara la preocupación de los consumidores de una regulación propia a estos parques.

Una regulación legal para estos parques significa establecer condiciones para la construcción de las atracciones mecánicas, intervenciones regulares en su funcionamiento y un régimen preventivo que ponga a salvo a los usuarios. La industria de las atracciones mecánicas encuentra con este propósito, muy seguramente, un incentivo para prevenir accidentes, que se encuentra en marco dentro de su política de costos y rendimiento de utilidades.

Una responsable conducción de las estrategias de mercado, principalmente de las publicitarias, orientadas a dar a conocer el parque, muchas veces se traducen en que los consumidores pasen por alto las medidas de seguridad. De otra parte, no puede dejarse de señalar los niveles de riesgos varios entre unas máquinas y otras, todo lo cual impone una rigurosa inspección y vigilancia del funcionamiento de estas empresas.

Por supuesto, estas empresas se enmarcan y están amparadas por la iniciativa económica. Y es lícita la promoción publicitaria que de ella se realiza. El buen suceso, en el mercado libre, depende principalmente del marketing persuasivo y de las ventajas competitivas, es natural que los parques se preocupen por vender los servicios de las atracciones mecánicas. Lo que no puede entenderse que no deba encontrar límite en la necesaria seguridad para los consumidores.

La seguridad es un componente esencial del ordenamiento jurídico colombiano. En efecto, los fines generales del Estado colombiano se orientan a proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida y demás derechos y libertades (artículo 2° CP). Y, en desarrollo de lo anterior se impone a la ley el deber de regular el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos al público, así como el tipo de información que sobre los mismos debe suministrarse, en las acciones de comercio. El propio constituyente previó, la estructuración legal de sistemas de responsabilidad legal, para quienes en la producción y comercialización legal de bienes y servicios atenten contra la **seguridad** (artículo 78 de la CP).

En este sentido se pronunció el jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Alcaldía mayor de Bogotá, D. C., en respuesta a derecho de petición que le formulásemos con ocasión de la elaboración de este proyecto de ley, en los siguientes términos:

*“Es necesario precisar que la responsabilidad frente al tema objeto de consulta es de todos, ya que la Carta Política desde su preámbulo determina que uno de los fundamentos es asegurar la vida de los*

*integrantes de la sociedad colombiana, para lo cual consagró como fin esencial del Estado en su artículo 2° el de proteger a todas las personas residentes de Colombia, en su vida, honra y bienes. Es clara entonces la misión de las autoridades de la República para proteger a todas las personas y garantizar la existencia de los seres humanos tanto en su vida misma como en su patrimonio económico y moral, fin que sustenta precisamente el orden jurídico de instituciones destinadas de manera esencial a lograr esa protección frente a eventualidades naturales o resultados de la acción y organización de la comunidad que atenten o pongan en peligro la seguridad y tranquilidad de las personas”.*

Allí mismo, el Distrito Capital reconoce que no existe un censo de los parques de atracciones mecánicas que funcionan en cada una de sus 20 localidades. Siendo esto así, se pone de presente ante los honorables Congresistas del Estado de la atención de las administraciones locales, la más importante de ellas la del Distrito Capital, ponen al funcionamiento de estos parques, que como se ha indicado son actividades peligrosas. Y, hace manifiesta la necesidad apremiante de expedir una reglamentación para su funcionamiento. (Oficio de 24 de agosto de 2004, Derecho de petición RAD: 1-2004-21841 Fdo. *Raúl Navarro Mejía*, Jefe Oficina Asesora Jurídica).

El proyecto de ley busca prevenir la accidentalidad y promover la seguridad de los usuarios de los parques de atracciones mecánicas.

#### **El articulado**

El artículo 1°, define el objeto del proyecto de ley, como la regulación de la intervención de las autoridades públicas del orden nacional y municipal dedicadas a la puesta en funcionamiento, uso, y explotación de los parques de atracciones mecánicas.

El artículo 2° clasifica los parques en fijos e itinerantes, recogiendo la realidad de los mismos, según la cual, unos permanecen en una sede única, mientras otros se trasladan de un municipio a otro.

El artículo 3° impone la aprobación de la certificación de un sistema de gestión de la calidad para las instalaciones y montajes industriales con base en normas técnicas reconocidas, previa a su funcionamiento.

El artículo 4° establece el régimen de la vigencia de la certificación de la gestión de calidad, para los parques fijos e itinerantes y los términos para su revisión y perfeccionamiento.

El artículo 5° define cuales son las autoridades del Estado colombiano encargadas de adelantar las acciones de intervención y preventivas establecidas en la presente ley.

El artículo 6° establece los requisitos mínimos para obtener el permiso de funcionamiento de los parques de atracciones en general.

El artículo 7° otorga competencias al Ministerio de Justicia para agregar requisitos adicionales para la autorización del funcionamiento de los parques.

Finalmente, el artículo 8° califica el incumplimiento de las normas previstas en esta ley como configurantes de culpa grave o dolo de los propietarios de los parques, para efectos de determinar su responsabilidad frente a accidentes que se presenten en ellos.

Lo anterior, sin perjuicio de la responsabilidad disciplinaria de los funcionarios públicos encargados de hacer cumplir la presente ley.

De los honorables Senadores,

*Alexandra Moreno Piraquive,*  
Senadora de la República  
Movimiento Político MIRA.

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., octubre 20 de 2004

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 144 de 2004 Senado, *por la cual se dictan normas que regulan el*

*funcionamiento, la calidad y puesta en marcha de los parques de atracciones mecánicas o ciudades de hierro en todo el territorio nacional 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 Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Emilio Otero Dajud.*

#### PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., octubre 20 de 2004

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese 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 Humberto Gómez Gallo.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Emilio Otero Dajud.*

#### SENADO DE LA REPUBLICA

Secretaría General

(artículos 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 20 del mes de octubre del año 2004 se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 144 con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por la honorable Senadora *Alexandra Moreno Piraquive*.

El Secretario General,

*Emilio Otero Dajud.*

\* \* \*

#### **PROYECTO DE LEY NUMERO 145 DE 2004 SENADO**

*por la cual se reforma el Código Penal para garantizar la protección sexual de los menores de edad, en lo concerniente a la agravación de las penas contra la violencia y el abuso sexual a menores de edad y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 206 del Código Penal (Ley 599 de 2000), quedará así:

**Artículo 206. Acto sexual violento.** El que realice en otra persona acto sexual diverso al acceso carnal mediante violencia, incurrirá en prisión de once (11) años a veintitrés (23) años.

Artículo 2°. El artículo 207 del Código Penal (Ley 599 de 2000), quedará así:

**Artículo 207. Acceso carnal o acto sexual en persona puesta en incapacidad de resistir.** El que realice acceso carnal o acto sexual diverso del acceso carnal con persona a la cual haya puesto en incapacidad de resistir o en estado de inconsciencia, o en condiciones de inferioridad síquica que le impidan comprender la relación sexual o dar su consentimiento, incurrirá en prisión de once (11) años a veintitrés (23) años.

Artículo 3°. El artículo 209 del Código Penal (Ley 599 de 2000), quedará así:

**Artículo 209. Actos sexuales con menor.** El que realizare actos sexuales diversos del acceso carnal con persona menor de edad o en su presencia, o la induzca a prácticas sexuales, incurrirá en prisión de seis (6) años a doce (12) años.

Artículo 4°. El artículo 210 del Código Penal (Ley 599 de 2000), quedará así:

**Artículo 210. Acceso carnal o acto sexual abusivos con incapaz de resistir.** El que acceda carnalmente o realice acto sexual diverso del acceso carnal a persona en estado de inconsciencia, o que padezca trastorno mental o que esté en incapacidad de resistir, incurrirá en prisión de seis (6) años a doce (12) años.

Artículo 5°. El artículo 216 del Código Penal (Ley 599 de 2000), quedará así:

**Artículo 216. Circunstancias de agravación punitiva.** Las penas para los delitos descritos en los artículos anteriores, se aumentarán de una tercera parte a la mitad, cuando la conducta:

1. Se realizare con el fin de llevar la víctima al extranjero.
2. El responsable sea integrante de la familia de la víctima.

Cuando tales delitos se realizaren en persona menor de edad, las penas se aumentarán al doble.

Artículo 6°. El artículo 217 del Código Penal (Ley 599 de 2000), quedará así:

**Artículo 217. Estímulo a la prostitución de menores.** El que destine, arriende, mantenga, administre o financie casa o establecimiento para la práctica de actos sexuales en que participen menores de edad, incurrirá en prisión de once (11) años a veintitrés (23) años y multa de setenta (70) a setecientos cincuenta (750) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando el responsable sea integrante de la familia de la víctima.

Artículo 7°. El artículo 218 del Código Penal (Ley 599 de 2000), quedará así:

**Artículo 218. Pornografía con menores.** El que fotografíe, filme, venda, compre, exhiba o de cualquier manera comercialice material pornográfico en el que participen menores de edad, incurrirá en prisión de once (11) años a veintitrés (23) años y multa de cien (100) a mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes

La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando el responsable sea integrante de la familia de la víctima.

Artículo 8°. El artículo 219B del Código Penal, quedará como sigue:

**Artículo 219b. Omisión de denuncia.** El que, por razón de su oficio, cargo, o actividad tuviere conocimiento de la realización de cualquiera de las conductas previstas en este título cuando el sujeto pasivo sea un menor y omitiere informar de inmediato a las autoridades administrativas o judiciales competentes sobre tales hechos, teniendo el deber legal de hacerlo incurrirá en multa de diez (10) a cincuenta salarios (50) mínimos legales mensuales vigentes.

Si la conducta se realizare por servidor público, se impondrá, además, la pérdida del empleo.

Artículo 9°. El artículo 237 del Código Penal (Ley 599 de 2000), quedará así:

**Artículo 237. Incesto.** El que realice acceso carnal u otro acto sexual con un ascendiente, descendiente, adoptante o adoptivo, con un hermano o hermana, incurrirá en prisión de once (11) años a veintitrés (23) años.

Artículo 10. Adiciónase un nuevo párrafo al artículo 284 de la Ley 906 de 2004:

**Parágrafo 4°.** En los delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales, en los que la víctima sea un menor de edad, siempre se practicará prueba anticipada, con el objeto de no enfrentar a la víctima con el presunto agresor. Esta prueba la practicará un psicólogo o siquiatra con experiencia acreditada en el tratamiento de menores abusados sexualmente.

Artículo 11. La presente ley rige a partir de su publicación.

*Alexandra Moreno Piraquive,*  
Senadora de la República  
Movimiento Político MIRA.

### EXPOSICION DE MOTIVOS

El proyecto de ley tiene por finalidad dar alcance a los mandatos constitucionales que promueven la protección de la niñez y del menor, con el fin de traducir esos predicados superiores a la legislación penal vigente. En efecto, los artículos 44 y 45 de la Constitución Política disponen un tratamiento garantístico en todos los órdenes, para esos segmentos de la población.

Esta iniciativa expresa, la conveniencia de, no solo aumentar las penas para los delitos sexuales contra menores de edad, sino también de rediseñar la estructura de la pena en la materia, y estructurar un proyecto de ley que garantiza la adecuada protección de los menores durante el proceso penal.

La legislación penal colombiana, a pesar de los avances que se registran, ha tratado con demasiada benignidad las agresiones sexuales a los menores en las distintas conductas delictivas que ha definido el legislador.

Este último, que no puede ejercer su elevada función desde abstracciones temáticas, sino que más bien, de manera ordinaria, debe seguir la realidad social: Los hechos que en esta requieren de su especial atención, para convertirlos en objetos de su trabajo reglamentario.

Lo anterior, tiene especial significación frente a la denuncia frecuente por los medios de comunicación de hechos contra la integridad sexual de los niños y niñas, los adolescentes y las adolescentes que se presentan en nuestra sociedad. Prostitución infantil, promoción libre de la misma, acceso carnal violento, abuso sexual, embarazos de menores, agresión de, en general, parientes a menores de edad o de personas cercanas al entorno familiar, impactan la conciencia colectiva y reclaman del Congreso respuestas a la problemática que plantean.

En el proyecto se propone la agravación punitiva de las conductas delictivas que ya se encuentran tipificadas en nuestra legislación, proponiendo una mayor congruencia entre los distintos tipos penales y sus respectivas sanciones. Por ejemplo, en lo que tiene que ver el acceso carnal violento se equipara a otros actos sexuales, en los cuales las víctimas, son menores de edad.

De igual manera, conductas como la inducción a la prostitución, el constreñimiento, o la promoción publicitaria de la prostitución de menores, por su amplio impacto social, son tratadas en el proyecto, con sanciones equivalentes a su daño social, a las conductas que de manera individual se prevé en el Título IV del Código Penal, de los Delitos Contra la Libertad, Integridad y Formación Sexuales.

En la legislación de otros países, como los Estados Unidos y Panamá existe un tratamiento de las agresiones sexuales a los menores que no hace la distinción entre las distintas conductas sexuales como lo hace la actual legislación penal colombiana, así por ejemplo no se distingue entre acceso carnal y acto sexual. Más aún, el consentimiento de los menores, aún en el caso de ser expreso no influye para la determinación objetiva de la conducta típica. Se entiende que las conductas sexuales contra menores de edad, todas, son violentas, toda vez que, se supone en los tipos penales respectivos que estos menores no tienen consentimiento. Es una presunción jure et de jure, es decir, que no admite prueba en contrario.

Se propone superar en el proyecto, la concepción del acto sexual como un simple acto de penetración. Las relaciones sexuales y sus efectos son mucho más que eso. Es así como, la relación sexual comprende conductas que van más allá del simple acto coital, que la actual legislación denomina “acto sexual” para distinguirlo del “acceso

carnal”, para dar un tratamiento actualmente menos severo al primero que al segundo, cuando pueden resultar igualmente agresivos contra la estructura psicológica de los niños y los adolescentes.

En realidad, la novedad del proyecto se sitúa más en la proporcionalidad y diseño de la dosimetría penal que se propone en él, más que en el incremento propiamente dicho, en efecto la Ley 890 de 2004, incrementó las penas en un tercio para el mínimo y en la mitad para el máximo. Esta reciente ley que tendrá vigencia a partir del 1º de enero de 2005, es recogida en los incrementos que ordena. Con independencia de lo anterior, se incrementan las penas como se observa en el proyecto, recogiendo los porcentajes anteriores, mientras que para otros casos se hace un aumento de la pena para el respectivo delito, por ejemplo, lo que tiene que ver con los tipos penal contenidos en los artículos 206, 207, 209. Para los cuales no solo se hacen los incrementos de la Ley 890 sino que se armonizan teniendo en cuenta la gravedad de las mismas conductas contenidas en el Código.

Si se tiene en cuenta que la tendencia de la legislación penal colombiana reflejada en la última ley antes citada, se refleja igualmente en la iniciativa propuesta, creemos entender que consulta los más recientes criterios del Congreso de la República en la materia. Sin embargo, insistimos en la necesidad, que aparece como elemento nuevo en el proyecto, de incrementar de manera específica algunas conductas tipificadas como delito en la actual legislación, consultando las relaciones entre la defensa social y la estructura de las penas. Es así como se acentúan las penas para determinadas conductas, que si se le comparan con otras igualmente previstas en el Código Penal, pueden tener igual gravedad, pero que, no venían siendo tratadas con la misma severidad punitiva

Se propone modificar el tipo penal descrito en el artículo 219B del Código Penal, ampliando el delito de omisión de denuncia a cualquiera de los delitos contemplados en el Título: TITULO IV. DELITOS CONTRA LA LIBERTAD, INTEGRIDAD Y FORMACION SEXUALES y no solo como está actualmente para las conductas descritas en el CAPITULO V.

#### **Del proxenetismo**

De otra parte, se propone reformar el artículo 284 de la Ley 906 de 2004, para garantizar que durante el proceso penal se garanticen a los niños y a los adolescentes menores de edad, un tratamiento que consulte su desarrollo psicológico, psicomotriz, emocional, intelectual para efectos de lograr que su participación en el proceso sea realmente eficaz, y no se vea alterada por la presencia del agresor, o por una impropia formulación de un interrogatorio o por una diligencia probatoria, y menos aún que la instrucción criminal pueda afectarlo de manera negativa; estableciendo que en audiencia especial, ante un psicólogo o siquiatra, se practique prueba anticipada para los delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales, siempre que la víctima sea un menor, para evitar confrontarlo con el abusador.

*Alexandra Moreno Piraquive,*

Senadora de la República

Movimiento Político MIRA.

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., octubre 20 de 2004

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 145 de 2004 Senado, *por la cual se reforma el Código Penal para garantizar la protección sexual de los menores de edad, en lo concerniente a la agravación de las penas contra la violencia y el abuso sexual a menores de edad 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 Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Emilio Otero Dajud.*

#### **PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA**

Bogotá, D. C., octubre 20 de 2004

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese 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 Humberto Gómez Gallo.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Emilio Otero Dajud.*

#### **SENADO DE LA REPUBLICA**

Secretaría General

(artículos 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 20 del mes de octubre del año 2004 se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 145 con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por la honorable Senadora de la República *Alexandra Moreno Piraquive*.

El Secretario General,

*Emilio Otero Dajud.*

\* \* \*

#### **PROYECTO DE LEY NUMERO 146 DE 2004 SENADO**

*por medio de la cual se expiden normas para la Prevención y Atención Integral del Menor Abusado Sexualmente.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. La presente ley tiene por objeto la prevención, el cuidado, y atención integral de los menores, abusados sexualmente.

Artículo 2º. Para efectos de la presente ley, se entiende por abuso sexual contra menores, cualquier conducta de tipo sexual con un menor llevada a cabo por un adulto o por otro menor, que cause cualquier tipo de daño a la víctima.

#### **CAPITULO I**

##### **Del Consejo Nacional para la Prevención y Atención Integral del Menor Abusado Sexualmente**

Artículo 3º. Créase el Consejo Nacional para la Prevención y Atención Integral del Menor Abusado Sexualmente, adscrito al Ministerio de la Protección Social, que tendrá carácter permanente, conformado por:

1. El Ministro de la Protección Social, quien lo presidirá.
2. El Ministro de Educación Nacional.
3. El Ministro de Comunicaciones.
4. El Director del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.
5. El Fiscal General de la Nación.
6. Un (1) miembro de la Asociación Colombiana de Psiquiatría.
7. Un (1) miembro de la Asociación Colombiana de Psicología.
8. Un (1) miembro de la Asociación Colombiana de Pediatría.
9. Un (1) miembro de la Asociación Colombiana de Sexología.
10. Un (1) representante de las organizaciones no Gubernamentales que tengan por finalidad la protección de la niñez.

Podrán ser invitados al Consejo Nacional para la Prevención Atención Integral del Menor Abusado Sexualmente, miembros de la comunidad universitaria y científica, para conocer sus opiniones, puntos de vista y conceptos relacionados con la materia de esta ley.

En caso de que alguno de los miembros del Consejo Nacional para la Prevención y Atención Integral del Menor Abusado Sexualmente delegue su asistencia, el delegado deberá tener funciones relacionadas con los contenidos de esta ley y la delegación deberá hacerse por escrito.

Artículo 4°. El Consejo Nacional para la prevención y atención integral del menor abusado sexualmente, se reunirá en sesiones ordinarias cada dos (2) meses y en sesiones extraordinarias, cuando sea convocado por su Presidente o por un número plural de por lo menos tres (3) de sus miembros.

La sede del Consejo será el Ministerio de la Protección Social.

Artículo 5°. *Funciones del Consejo Nacional para la Prevención y Atención Integral del Menor Abusado Sexualmente.* El Consejo tendrá las siguientes funciones:

1. Actuar como órgano consultivo, que deberá ser oído en la adopción de todas las políticas del Gobierno relacionadas con el abuso sexual de menores.

2. Evaluar la situación real en el territorio nacional del abuso sexual a menores que permita un diagnóstico claro del problema, para lo cual, deberá tener en cuenta la información contenida en el “Sistema de información sobre delitos sexuales contra menores” creado mediante la Ley 679 de 2001.

3. Recomendar la adopción de medidas que permitan la coordinación interinstitucional del sector, con el fin de garantizar la prevención y atención integral de los menores abusados.

4. Proponer acciones conjuntas para la sensibilización de las entidades y la ciudadanía en general respecto del abuso sexual de menores.

5. Revisar semestralmente el comportamiento del abuso sexual contra menores.

6. Proponer los lineamientos generales que deban seguirse en relación con la asignación de recursos para la prevención del abuso sexual de menores.

7. Evaluar los programas de educación sexual dirigidos a los menores, para lo cual establecerá el perfil de los docentes encargados de dictar el programa en los colegios, y los mecanismos de verificación del cumplimiento de estos requisitos, con el fin de garantizar la prevención del abuso sexual a menores.

8. Evaluar el material de apoyo de los programas de educación sexual dirigidos a los menores.

9. Verificar que el contenido de la Cátedra de Sexualidad Humana que se impartirá en las facultades de ciencias de la salud y de la educación, permita el mejor cuidado, prevención y detección del abuso sexual en menores.

10. Presentar semestralmente ante las comisiones séptimas del Senado de la República y Cámara de Representantes, un informe acerca de las acciones adelantadas en torno al objeto de la presente ley y los resultados de las mismas.

Los conceptos requeridos al Consejo por el Gobierno Nacional, deberán ser rendidos dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la fecha de su solicitud.

Parágrafo. Los Consejos Territoriales de Seguridad Social en Salud, sin perjuicio de sus competencias, implementarán las directrices y recomendaciones impartidas por el Consejo Nacional para la Prevención y Atención Integral del Menor Abusado, en sus respectivos territorios.

Artículo 6°. *Secretaría Técnica Permanente.* Las entidades miembros del Consejo definirán una Secretaría Técnica Permanente, que tendrá a su cargo las siguientes funciones:

1. Cumplir las labores de secretaría del Consejo.

2. Convocar a las sesiones del Consejo conforme a lo previsto en esta ley y a las instrucciones impartidas por su Presidente.

3. Recoger los informes, estudios y documentos que deban ser examinados por el Consejo.

4. Las demás que el Consejo le asigne.

## CAPITULO II

### Campaña educativa y de sensibilización

Artículo 7°. El Gobierno Nacional ordenará al Instituto Nacional de Radio y Televisión para que, con la asesoría del Consejo Nacional para la Prevención y Atención Integral del Menor Abusado Sexualmente, produzca una campaña educativa permanente que conste de por lo menos 20 “mensajes” que se transmitirán semanalmente por radio y televisión, cuya duración será de por lo menos veinte (20) segundos, como estrategia de prevención del abuso sexual de menores.

La campaña a que hace referencia el presente artículo, buscará:

1. Sensibilizar, orientar y concienciar acerca de la existencia del abuso sexual de menores y sus consecuencias.

2. Entregar herramientas a los niños, las niñas, los adolescentes y adultos para defenderse, detectar y evitar el abuso sexual.

3. Enseñar a los niños, las niñas, los adolescentes y los adultos, a dónde pueden dirigirse en procura de ayuda, y

4. Enseñar a los menores, sus familiares y a la ciudadanía en general los derechos a la atención gratuita en salud en los casos de abuso sexual de menores.

Los “mensajes” a que se refiere el presente artículo serán, en igual número, de dos clases:

a) Dirigidos a los menores, y

b) Dirigidos a los adultos.

Artículo 8°. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, los canales y estaciones de televisión públicas y privadas, deberán transmitir simultáneamente, de lunes a viernes, a las 5:00 p. m., y los sábados, a las 10:00 a. m., los mensajes de que trata el artículo anterior, dirigidos a los menores, y de lunes a viernes a las 9:00 p. m. los dirigidos a los adultos.

Artículo 9°. Las estaciones radiodifusoras públicas y privadas transmitirán los mensajes elaborados para los adultos, con la finalidad prevista en el artículo séptimo de la presente ley, de lunes a viernes, simultáneamente a las 7:30 a. m. y a las 6:30 p. m.

Artículo 10. Las medidas de sensibilización que se adopten en cumplimiento de la presente Ley, así como de lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley 679 de 2001 por los distintos niveles territoriales y por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, deberán armonizarse con los lineamientos trazados por el Consejo Nacional para la Prevención y Atención Integral del Menor Abusado para las campañas educativas previstas en la presente ley.

## CAPITULO III

### Atención Médica Integral del Menor Abusado Sexualmente

Artículo 11. En caso de abuso sexual de menores, todas las EPS, IPS, ARS públicas y privadas, así como los hospitales y centros de salud de carácter público, están en la obligación de prestar atención médica de urgencia e integral. La no definición del estado de aseguramiento de un menor víctima de abuso sexual, no será impedimento para su atención en salud, que en todo caso, incluirá como mínimo lo siguiente:

1. Los menores abusados sexualmente, serán atendidos en las instituciones señaladas en el inciso primero del presente artículo, de manera inmediata, clasificando sus casos como urgencia médica.

2. Examen y tratamiento de enfermedades de transmisión sexual, adquiridas con ocasión del abuso.

3. Durante la atención de la urgencia se realizará una evaluación física y psicológica del abusado.

4. Se practicarán de inmediato las pruebas forenses, patológicas y psicológicas necesarias para adelantar el proceso penal correspondiente.

Artículo 12. Para todos los efectos legales se tendrán como pruebas válidas las mencionadas en el numeral 4 del artículo anterior. Para tal efecto todas las instituciones prestadoras de servicios de salud, incluidos los hospitales públicos y privados, deberán contar con los profesionales idóneos.

Dentro de los dos meses siguientes a partir de la vigencia de la presente ley, todas las instituciones prestadoras de servicios de salud, incluidos los hospitales públicos, deberán obtener de las respectivas secretarías de salud de los entes territoriales, una certificación en la que conste que cuenta con profesionales idóneos para practicar dichas pruebas.

El incumplimiento de la anterior obligación dará lugar a la imposición de multas sucesivas de hasta 20 salarios mínimos legales vigentes, destinados a financiar las políticas que en la materia de esta ley tiene a su cargo el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

Artículo 13. El Ministerio de Protección Social, dentro de los dos meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, expedirá un protocolo de diagnóstico y atención del menor abusado, dirigido a los profesionales de la medicina e instituciones prestadoras de servicios de salud.

Todo profesional de la medicina, adscrito o no a una institución de salud, que al atender en consulta a un menor, encuentre indicio de que ha sido víctima de abuso sexual, deberá aplicar el protocolo a que se refiere el inciso primero de este artículo.

#### CAPITULO IV

##### **El sector educativo y la prevención del abuso sexual contra menores**

Artículo 14. La educación que se imparta en todos los establecimientos oficiales o privados que ofrezcan educación formal en los niveles de básica y media, deberá incluir elementos que contribuyan a la prevención, detección y denuncia del abuso sexual de que puedan ser víctimas los educandos, dentro y fuera de los establecimientos educativos.

Artículo 15. El docente, está obligado a denunciar ante las autoridades administrativas y judiciales competentes, toda conducta o indicio de abuso sexual contra menores del que tenga conocimiento.

Artículo 16. Los docentes que tengan a su cargo el programa de educación sexual en los establecimientos oficiales o privados, deberán ser personas capacitadas en ese campo y en la detección y manejo de cualquier caso de abuso sexual de los estudiantes.

Tales docentes, deberán acreditar el perfil que para el efecto establezca el **Consejo Nacional para la Prevención y Atención Integral del Menor Abusado Sexualmente**.

Artículo 17. En las facultades de Medicina, Enfermería, Psicología, Psiquiatría y Educación, será obligatoria la enseñanza de una Cátedra de Sexualidad Humana. Tales facultades contarán con seis (6) meses a partir de la vigencia de la presente ley para implementar dicha cátedra.

#### CAPITULO V

##### **La participación ciudadana en la prevención del abuso sexual contra menores**

Artículo 18. En ejercicio del deber constitucional de protección de los menores, el Estado y los particulares tienen el deber de denunciar

oportunamente a las autoridades competentes, cualquier indicio o caso de abuso sexual contra menores del que tengan conocimiento.

Las autoridades de la salud y la educación promoverán la participación ciudadana que permita la prevención y denuncia de los casos de abuso sexual contra menores. Para el efecto, las entidades públicas del orden nacional y territorial, adelantarán acciones orientadas a capacitar a la comunidad en este aspecto.

#### CAPITULO VI

##### **Otras disposiciones**

Artículo 19. El ICBF, para el caso de los menores abusados sexualmente, que sean acogidos en instituciones y establecimientos de protección por él destinadas o contratadas, establecerá las medidas necesarias para evitar que su permanencia en ellas se traduzca en deterioro de su condición emocional y psicológica. Para garantizar lo anterior, dichas entidades deberán ser especializadas y de dedicación exclusiva a la atención integral del menor abusado.

El Consejo Nacional de Prevención y Atención Integral del Menor Abusado verificará el cumplimiento de la presente disposición.

Artículo 20. Las comisarías de familia, deberán realizar seguimiento a todas las denuncias o quejas que reciban sobre abuso sexual de menores, con el propósito de determinar la eficacia de los instrumentos establecidos en la presente ley.

Artículo 21. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su publicación.

*Alexandra Moreno Piraquive,*

Senadora de la República

Movimiento Político MIRA.

#### **EXPOSICION DE MOTIVOS**

La temática de la protección sexual de los menores, tiene especial significación en nuestros días, basta mirar algunas estadísticas:

Según el ICBF, solo el 5% de los casos de abuso sexual de menores, son reportados y, las causas por las que no se denuncian los abusos son: la falta de conocimiento del abuso, por desconocimiento de los trámites de denuncia y el temor a represalias.

Conforme a Medicina Legal, en el 2002 ese Instituto realizó 9.352 dictámenes sexológicos a menores, sin incluir la ciudad de Bogotá. Si tomamos esta cifra como el 5% del que habla el ICBF, tendríamos que en el 2002, se presentaron alrededor de 187.000 casos de abuso sexual contra menores, sin incluir Bogotá. Para Bogotá, en el 2002, se presentaron 2.850 casos en los que Medicina Legal practicó dictámenes sexológicos a menores, si asumimos que estos casos solo corresponden al 5%, tendríamos que solo en Bogotá en el año 2002 se pudieron presentar cerca de 57.000 casos de abuso sexual contra menores.

De acuerdo con dicha entidad, en Bogotá de todos los casos atendidos por medicina legal de abuso sexual, el 76% eran menores de edad.

De los casos que el ICBF recibió en el 2003 por maltrato infantil, el 4.88% correspondieron a abuso sexual.

Conforme a la Dijín, en agosto del 2004, aproximadamente se habían denunciado 2.137 casos de abuso sexual de menores. Los departamentos de Cundinamarca, Santander, Atlántico y Tolima y la ciudad de Medellín, son las zonas del país en que más denuncias se han presentado.

Realidad que motiva los contenidos del presente proyecto de ley. Tiene por objeto, entonces, procurar la protección del menor abusado sexualmente, el diseño de políticas preventivas, de guarda y atención de los menores mediante la creación de instrumentos que permitan una sensibilización y promoción de la lucha contra este verdadero problema social. Cuyos efectos, se dirigen no simplemente a la práctica de una sexualidad que contraría patrones tradicionales, sino que las secuelas que dicho fenómeno, tan ampliamente extendido en Colombia, se

dirigen de manera inmediata a lo físico, a lo emocional, a lo psicológico del ser humano y más adelante, a su comportamiento social, a la calidad de sus relaciones interpersonales, a las relaciones matrimoniales y de familia, lo que hace que dichas conductas atenten de manera esencial contra unas formas sanas de sociabilidad.

Tal como lo evidencian las cifras, la realidad social que aborda el proyecto, del abuso sexual contra menores, acusa tendencias que muestran su agravamiento progresivo. Este verdadero problema social afecta, a un sector de los colombianos a quienes debemos, por mandato de la propia Constitución Política, un cuidado y atención especiales.

Sin ánimo paternalista, ni de posiciones éticas particulares, es preciso abordar este problema en tanta realidad social que victimiza a los menores. De quienes no podemos desentendernos, dejándolos un poco, en el plano de la legislación y de las acciones del Estado y de la sociedad, abandonados a su propia suerte. Fácil sería, desde una perspectiva de amplia liberalidad, tranquilizar a la sociedad, y en ella al legislador, dejando en manos de nuestros menores pura y simplemente la responsabilidad de protegerse del abuso sexual. Dada su condición, inmadurez y las características particulares de sus agresores, no podemos pretender que ellos solos se protejan de su agresor.

Normalmente los agresores sexuales de los menores, son personas cercanas a su entorno social y/o familiar. En efecto, conforme a estadísticas de Medicina Legal<sup>1</sup>, en el año 2002, de los casos de abuso sexual de menores de enero a diciembre de 2002, de los cero a los 14 años de edad, el abuso sexual fue perpetrado por desconocidos, solo en un 13.76%, en el resto de los casos, el abusador fue un familiar, un conocido o el padre o la madre o el padrastro. En el rango de los quince a los 17 años, el porcentaje de abusadores desconocidos aumenta al 25%. De acuerdo con la Dijín, el 80% de los casos los abusos son cometidos por los padres y padrastros de los menores.

Esta última circunstancia debilita los instintos naturales de defensa de los menores, por lo que también por este aspecto, también requiere de la puesta en marcha de instrumentos que refuercen sus posibilidades para defenderse y que, además los rodee socialmente de un medio consiente de los peligros, riesgos y efectos de ese tipo de conductas disfuncionales socialmente, que tienen por su propia naturaleza, el carácter de instintivas, resultado de pulsiones irracionales, cuyo control más eficaz provienen de la toma de conciencia sobre su realidad efectos y causas.

El proyecto de ley busca servir de instrumento para una convocatoria nacional en la que todos de la mano combatamos esta realidad que afecta a nuestros menores. Si toda la ciudadanía, todas las entidades, instituciones y organizaciones entienden los efectos nocivos del abuso sexual de menores y las repercusiones que el mismo tiene en la vida de las víctimas, de la familia y de la sociedad, muy seguramente la participación colectiva y del Estado serán una barrera contra el fenómeno comentado.

El proyecto permite plantear el siguiente interrogante<sup>2</sup> ¿qué alternativas podemos ofrecer como colombianos y como legisladores de esta país, para nuestros menores y para nuestras familias?

La conclusión a la que han llegado quienes se ocupan de estudiar el abuso sexual de menores, es coincidente en el sentido de que muchos de los casos de abuso sexual de menores pueden ser evitados o detectados más rápidamente si se adelantan campañas de información en todos los niveles, se promueve la denuncia de su ocurrencia, se organiza la sociedad en torno a la problemática con campañas educativas y de sensibilización.

Por ello, el presente proyecto de ley tiene como objetivo *prevenir y atender* el abuso sexual de menores. La *prevención* se aborda en el proyecto de ley, teniendo en cuenta tres frentes: las posibles víctimas, es decir, los menores; la *ciudadanía* en general, en donde se encuentran los padres de los menores y los *adultos* que en razón de su profesión u oficio tienen contacto continuo con los menores. Para el efecto, se proponen cuatro estrategias: sensibilización, educación, detección oportuna y denuncia.

Finalmente, pretende el proyecto, que en todos los niveles, el menor abusado tenga la debida atención, con el fin de minimizar al

máximo posible, el impacto que la experiencia traumática pueda tener en su vida.

#### **El articulado**

Según el **artículo 1°** el objeto de la ley es el cuidado, la prevención y la atención integral de los menores abusados sexualmente en todo el territorio nacional.

El **artículo 2°** define qué se entiende por abuso sexual de menores, para los efectos de la presente ley, centrando su elemento esencial en las circunstancias de haberse inflingido daño al menor. La expresión “para los efectos de la presente ley” debe entenderse en el sentido de que dicha definición no sustituye las distintas conductas sexuales contra los menores que el Código Penal tipifica.

Se aclara además que, no solo constituye abuso sexual para la presente ley lo que en nuestra normatividad penal se conoce como acceso carnal violento y actos sexuales, sino que se propone una definición más amplia de la conducta, se insiste, no constitutiva en sí misma de conducta delictiva o de tipo penal. Es decir, aun cuando el abuso no llegue a ser considerado delito, las disposiciones del proyecto de ley, en lo pertinente, podrían ser aplicables.

En el **Capítulo Primero** crea y reglamenta el Consejo Nacional para la Prevención y Atención Integral del Menor Abusado Sexualmente, se establecen sus miembros y se asignan sus funciones. El objetivo principal del Consejo es servir de órgano asesor del Gobierno y articular la acción de entidades y organismos involucrados en la prevención y atención del abuso sexual de menores. La normatividad ha establecido sendas funciones a diferentes entidades estatales en materia de protección de menores y atención de los mismos, no obstante, su articulación no es sencilla en la mayoría de los casos, por lo que se ha considerado importante crear un espacio en el que confluyan tales funciones y se articulen en beneficio de los menores abusados sexualmente.

El **Capítulo Segundo** establece una campaña educativa que deberá adelantarse a través de radio y televisión, con el fin de sensibilizar y educar al menor y a los adultos, acerca del abuso sexual, su prevención y denuncia. Este tema es de suma importancia dentro de la estrategia de reducción de los índices de abuso sexual de menores. En efecto, siendo los medios de comunicación el segundo escenario de socialización y teniendo la capacidad de acceso a los hogares, la información que sea transmitida a través de los mismos, será muy valiosa en el proceso de sensibilización y educación que se pretende. En dicha campaña, el Consejo Nacional para la Prevención y Atención Integral del Menor Abusado Sexualmente, que se crea mediante este proyecto de ley, actuará como asesor.

Si bien, de alguna manera, se han hecho esfuerzos en esta dirección, consideramos indispensable institucionalizar la política de difusión publicitaria de mensajes que contrarresten el fenómeno que aborda la presente ley, definiendo los medios (radio y televisión), la duración de los mensajes o “cuñas”, los destinatarios y horario de las mismas y la diferenciación entre los receptores.

El **Capítulo Tercero** de la ley, se ocupa de la atención médica integral del menor. Si bien actualmente el artículo 15 de la Ley 360 de 1997 establece algunos derechos en salud que tiene el menor abusado, tal artículo no contempla aspectos que se han considerado de vital importancia, por lo que en el artículo 11 del proyecto, se han adicionado los mismos.

Como novedad, se incluye la atención como urgencia, del menor abusado, sin consideración a que el abuso acabe de perpetrarse o no. Asimismo, se incluye un aspecto de vital importancia, cual es, la obligación de los especialistas, al momento de atender al menor, de tomar las pruebas patológicas, forenses y psicológicas necesarias para adelantar un posible proceso penal en contra del agresor. Para el efecto, se regula en el proyecto de ley, la forma como todas las instituciones y entidades que prestan servicios de salud, deben acreditar que cuentan con dichos profesionales idóneos para el efecto.

<sup>1</sup> “Medicina Legal en cifras”, estas cifras no incluyen a Bogotá.

<sup>2</sup> Artículo 44 de la Constitución Política de Colombia.



En igual sentido, se establece de forma expresa que todo menor abusado tiene derecho a la atención gratuita en cualquier entidad, institución o centro, sin importar su estado de aseguramiento al SGSSS.

Por último, este capítulo del proyecto de ley, establece la obligación de los profesionales de medicina de reportar todo caso de indicio de abuso. Esta disposición establece una diligencia especial en cabeza de tales profesionales, buscando que no reporten solamente aquellos casos que lleguen a su conocimiento por denuncia expresa del abuso, sino que reporten igualmente aquellos casos en los que la evaluación médica los lleva a tener una sospecha razonable de su existencia.

El **Capítulo Cuarto** se ocupa de vincular al sector educativo a la prevención del abuso sexual contra menores, incluyendo en la educación de los adultos elementos que contribuyan a la prevención, detección y denuncia del abuso sexual de que puedan ser víctimas los menores, la obligación de los docentes de denunciar las conductas de abuso sexual de que tengan conocimiento y la capacitación de los mismos para el manejo y atención de los casos que puedan presentarse.

Adicionalmente, teniendo en cuenta el papel tan importante que juega la educación sexual en los educandos y la importancia de que la misma se constituya en una efectiva herramienta de prevención, se propone que el programa solo podrán desarrollarlo los docentes que cumplan con el perfil que para el efecto establezca el Consejo Nacional para la Prevención y Atención Integral del Menor abusado Sexualmente.

Por último, se pretende establecer, como obligatoria en las facultades de ciencias de la salud y de educación, la cátedra de Sexualidad Humana, con el fin de entregar a estos profesionales más elementos y herramientas en el papel que juegan en la prevención y atención del abuso sexual de menores.

El **Capítulo Quinto** consagra la participación ciudadana como una manera de aclimatar los compromisos de la sociedad civil en la lucha contra estas conductas, y su prevención. Se obliga a las autoridades de la salud y educación a promover la participación ciudadana que permita la prevención y denuncia de los casos, auspiciando la capacitación ciudadana.

Finalmente el **Capítulo Sexto**, se ocupa de las instituciones y establecimientos de protección de los menores, ordenando su funcionamiento de manera especializada y exclusiva, es decir, sin que los menores abusados sexualmente las compartan con menores que presentan problemáticas diferentes que pueden traducirse en medios de degradación de los menores.

En el **artículo 20** se obliga a las Comisarías de Familia a realizar el seguimiento que permita medir la eficacia de los instrumentos y medidas establecidos en la presente ley.

De los honorables Senadores,

*Alexandra Moreno Piraquive,*  
Senadora de la República  
Movimiento Político MIRA.

SENADO DE LA REPUBLICA  
SECRETARIA GENERAL  
Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., octubre 20 de 2004

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 146 de 2004 Senado, *por medio de la cual se expiden normas para la Prevención y Atención Integral del Menor Abusado Sexualmente*, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Séptima Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Emilio Otero Dajud.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO  
DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., octubre 20 de 2004

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese 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*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Luis Humberto Gómez Gallo.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Emilio Otero Dajud.*

SENADO DE LA REPUBLICA  
Secretaría General  
(artículos 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 20 del mes de octubre del año 2004 se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 146 con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por la honorable Senadora *Alexandra Moreno Piraquive*.

El Secretario General,

*Emilio Otero Dajud.*

## PONENCIAS

### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 136 DE 2004 SENADO

*por medio de la cual se modifica el Decreto-ley 254 de 2000, sobre el procedimiento de Liquidación de Entidades Públicas de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., octubre 21 de 2004

Honorable Senador:

JUAN FERNANDO CRISTO

Presidente

Comisión Primera Constitucional

Senado de la República

E. S. D.

Honorable señor Presidente:

Por honrosa designación de la Presidencia de la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República, me permito rendir ponencia

para el primer debate del Proyecto de ley número 136 de 2004 Senado, *por medio de la cual se modifica el Decreto-ley 254 de 2000, sobre el procedimiento de Liquidación de Entidades Públicas de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional y se dictan otras disposiciones*, aprobado bajo el Gobierno del Presidente de la República, Doctor Andrés Pastrana Arango.

#### 1. Contexto

Existen muchas entidades en proceso de liquidación, suprimidas con anterioridad a este Gobierno (23), o en el curso del mismo (30).

#### Entidades suprimidas con anterioridad a este Gobierno:

No.	Nombre de la Entidad	Fecha liquidación
1	Fiduciaria del Estado S. A., en Liquidación	Agosto de 2002
2	Banco Central Hipotecario, BCH, en Liquidación	Enero de 2001
3	Caja Agraria, en Liquidación	Noviembre de 1999

No.	Nombre de la Entidad	Fecha liquidación
4	Emcoper	Diciembre de 1992
5	Idema	Junio de 1997
6	Cerca	Agosto de 1999
7	Foncolpuertos	Diciembre de 1998
8	Prosocial	Enero de 2001
9	Acueducto Regional de Arjona, Turbaco y Turbana	Junio de 2000
10	Empresa de Servicios Públicos Turbaco, Turbana, Ballestas EICE	Junio de 2000
11	Electrificadora de Bolívar S. A. ESP	Abril de 1998
12	Electrificadora del Atlántico S. A. ESP	Marzo de 1998
13	Electrificadora de Córdoba S. A. ESP	Mayo de 1998
14	Electrificadora de La Guajira S. A. ESP	Mayo de 1998
15	Electrificadora del Magdalena S. A. ESP	Marzo de 1998
16	Electrificadora de Sucre S. A. ESP	Marzo de 1998
17	Electrificadora del Cesar S. A. ESP	Marzo de 1998
18	Electrificadora del Chocó S. A. ESP	Abril de 1998
19	Electrificadora del Tolima S. A. ESP	Enero de 2002
20	Empresa de Energía Eléctrica Magangué S. A. ESP	Mayo de 1998
21	Empresa de Servicios Públicos de Oriente, ESPO S. A. ESP	Septiembre de 1999
22	Empresas Públicas Municipales de Cauca ESP	Mayo de 1998
23	Teletequendama	Septiembre de 2000

*Fuente: DAFP/DDO/Responsable del sector.*

**Entidades suprimidas en este gobierno en desarrollo del Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP):**

Entidad	Decreto liquidación	Decreto nombramiento
DRI	1290 - Mayo 21 de 2003	1445 - Mayo 29 de 2003
INAT	1291 - Mayo 21 de 2003	1446 - Mayo 29 de 2003
INPA	1293 - Mayo 21 de 2003	1444 - Mayo 29 de 2003
Incora	1292 - Mayo 21 de 2003	1788 - Junio 26 de 2003
Inurbe	554 - Marzo 10 de 2003	793 - Marzo 31 de 2003
IFI	2590 - Septiembre 12 de 2003	2627 - Septiembre 18 de 2003
Telecom	1615 - Junio 12 de 2003	
Telesociadas	1614 (Huila) - 1613 (Valledupar) - 1612 (Tolima) - 1611 (Armenia) - 1610 (Buenaventura) - 1609 (Cartagena) - 1608 (Santa Rosa) - 1607 (Nariño) - 1606 (Tuluá) - 1605 (Calarcá) - 1604 (Maicao) - 1603 (Caquetá) - 1773 (Santa Marta)	
Residencias Femeninas	950 - Abril 11 de 2003	1575 - Junio 11 de 2003
Colparticipar - Jorge Eliécer Gaitán	271 - Enero 30 de 2004	380 - Febrero 6 de 2004
Instituto Luis Carlos Galán	301 - Enero 29 de 2003	380 - Febrero 6 de 2004
Cofinpro	3181 - Diciembre 20 de 2002	3295 - Noviembre 18 de 2003
Carbocol	520 - Marzo 6 de 2003	747 - Marzo 27 de 2003
Minercol	254 - Enero 29 de 2004	295 - Enero 29 de 2004

Entidad	Decreto liquidación	Decreto nombramiento
Comisión Nacional de Regalías	149 - Enero 21 de 2004	318 - Febrero 2 de 2004
Capresub	2398 - Agosto 25 de 2003	
Fondo Nacional de Caminos Vecinales	1790 - Junio 26 de 2003	1899 - Julio 8 de 2003
Ferrovías	1791 - Junio 26 de 2003	1900 - Julio 8 de 2003

Hay una preocupación generalizada de su prolongación en el tiempo, de su poca eficiencia, y de la corrupción que se ha encontrado en esta clase de entidades.

**Fundamento jurídico**

Uno de los grandes problemas de los procesos de liquidación de las entidades, es el del régimen aplicable a estas. En primer lugar, el Presidente, mediante sus facultades ordinarias consagradas en el artículo 189 numeral 15 de la Constitución Política y regulado en la Ley 489 en su artículo 52, le corresponde “suprimir entidades u organismos administrativos nacionales”. Lo anterior, cuando se presenten las siguientes causales:

- Objetivos no justificados.
- Objetivos y funciones transferidas a otra entidad.
- Evaluaciones de gestión administrativa aconsejen su supresión o transferencia de funciones a otra entidad.
- Por gestión, eficiencia y resultados: Previo análisis de eficiencia y eficacia de los recursos públicos, evaluación de los procesos administrativos, utilización de indicadores de rentabilidad pública y desempeño y la identificación de la distribución del excedente que estas produzcan.
- Duplicidad de objetivos y/o de funciones.
- Pérdida de competencia de la entidad como consecuencia de la descentralización de un servicio.

El procedimiento aplicable para estos casos es el Decreto 254 de 2000, y en lo no regulado por este decreto, en el Estatuto financiero y el Código de Comercio.

Como se puede observar, actualmente se prevé que en lo que no se regule en el régimen aplicable a la liquidación, se aplicará regulaciones adicionales. Al no existir un ente superior que dirima esta clase de conflictos, muchas de las entidades usan, para los mismos casos, diferente normatividad. Asimismo, al no existir esa claridad, la confusión hace que los procesos se detengan y como consecuencia se pierda la celeridad y eficiencia del mismo.

**Principales dificultades del régimen actual**

Varias son las dificultades del régimen actual de liquidaciones. A continuación se numerarán las principales únicamente:

- Falta de definición de los regímenes de liquidación aplicable a entidades y organismos administrativos del orden nacional.
- La naturaleza y el régimen jurídico de los actos del liquidador no están definidos. Es decir, no existe claridad entre los actos de gestión y los administrativos. No es claro qué actos se les aplica la vía gubernativa.
- Las medidas de guarda y conservación de bienes y archivos no existen. La guarda y conservación de los bienes es vital para la posterior venta de los bienes. Por su parte, los archivos de las entidades conforman la historia de la entidad y en el proceso liquidatorio tienen gran importancia para tomar decisiones. Como ejemplo, las hojas de vida de los trabajadores para efectos de las liquidaciones.
- Programa de supresión de cargos facultativo. Al ser este Programa facultativo, muchas entidades en liquidación siguen pagando sueldos a personas con cargos innecesarios para el proceso liquidatorio.

- Existen disparidades entre inventarios y estados financieros de la contabilidad de la entidad y el realizado por el liquidador.

- Estado real de los bienes de la masa. Muchas veces se encuentran avaluados a un valor mucho mayor al que tendría el bien, teniendo en cuenta con el estado real de los bienes.

- Diferencia entre los avalúos comerciales y los del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC. En muchos casos, los avalúos del IGAC están muy por encima del precio comercial del bien. Esto dificulta su venta a los liquidadores.

- Cobranza de la cartera.

- La enajenación de los activos con requisitos de la Ley 80 detienen y prolongan las ventas. Asimismo, se debe vender de contado en las subastas, lo que implica un obstáculo más en las ventas.

- Prohibición de daciones en pago con bienes de la entidad. Si los trabajadores quieren recibir algún inmueble como parte de pago por la liquidación de sus contratos, esto está prohibido.

Como bien lo anotan los autores del proyecto, la finalidad de este es introducir algunas modificaciones al procedimiento administrativo de liquidación de las entidades públicas suprimidas o disueltas en ejercicio de las atribuciones conferidas en el artículo 52 de la Ley 489 de 1998.

El Ponente del proyecto se permite hacer conocer de la Comisión Primera del honorable Senado de la República, que en efecto, tanto el Ministerio de Hacienda, el Departamento Nacional de Planeación y el Departamento Administrativo de la Función Pública, proponen algunas modificaciones al Decreto-ley 254 de 2000, “todas ellas referidas a problemas en la interpretación y aplicación de las normas que regulan el procedimiento de liquidación o vacíos; dificultades derivadas del tamaño de la respectiva entidad en liquidación, tanto por su número de sedes como por la cantidad de servidores que posea, bienes y obligaciones que forman su patrimonio; la inexistencia o deficiencia de sistemas contables e inventario de bienes en algunas entidades, la demora en el trámite de procesos judiciales anteriores a la liquidación o surgidos con ocasión de esta; el escaso interés por adquirir los bienes que la entidad ofrece en subasta y por la obligación para el adquirente de pagar el precio de contado, ante la inexistencia de esquemas de financiación para pagarlo”. Como bien lo señalan los autores del proyecto.

Puede observarse en efecto, que todas las modificaciones están enfocadas a solucionar y dar viabilidad a la liquidación de las entidades públicas del orden Nacional objeto de esta normatividad y, especialmente, a subsanar aquellas que se contemplaban en el Decreto-ley 254 de 2000 que crearon confusión e insuficiencias, en particular las causas de prolongación indefinida de la liquidación debido a la dificultad para vender sus Activos-Inmuebles, lo que significa imposibilidad para disponer de recursos para el pago del pasivo de la entidad, aumentando el plazo y el costo de la liquidación.

De otro lado, se introduce en este Proyecto algunas normas contractuales especiales y excepcionales, aplicables solo a dichas entidades en liquidación.

## 2. Contenido del proyecto de ley

Puede resumirse los cambios efectuados de la siguiente manera:

Se precisa el ámbito de aplicación de la ley y que los vacíos del presente régimen de liquidación se llenarán con el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, aclarando la confusión actual que genera la aplicación simultánea de tres regímenes dentro de los cuales se encuentra también el Código de Comercio.

El plazo, otorgado a las entidades para su liquidación, dependerá de las características de la misma. Si el proceso no concluye en dicho plazo, el Gobierno podrá prorrogar el fijado, por acto administrativo debidamente motivado.

La dirección, de la liquidación pasa a ser del solo liquidador, quien podrá ser el Gerente o la persona a cargo de la entidad antes de iniciar el proceso de liquidación; este liquidador, conocedor de la entidad, le da mayor eficacia y celeridad al proceso. Además, se suprime la Junta Liquidadora y a cambio se nombra una Junta de Asesores, si es del caso, integrada por las personas y con las funciones que en el acto se señalen. Asimismo, se define la existencia de un Revisor Fiscal General, cuando así se disponga.

La remuneración, nombramiento y remoción del liquidador, estará a cargo del Señor Presidente de la República, además del régimen de incentivos en desarrollo de lo dispuesto por la Ley 4ª de 1992. Esto permitirá una remuneración acorde con la complejidad de la liquidación de que se trate y con el nivel de éxito de la gestión del Liquidador.

En cuanto al procedimiento de la liquidación, se declara improcedente la medida de “suspensión provisional” de los actos del liquidador susceptibles de acción ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo y dispone de un trámite preferente para los procesos en los cuales sea parte una entidad en liquidación, sin perjuicio de la preferencia que debe darse a las acciones instituidas por la Constitución Política.

Con las reformas hechas al artículo 8º, se busca superar los obstáculos que genera el prolongado trámite de las autorizaciones judiciales para desvincular servidores que quedan sin ocupación, debido al cese de actividades de la entidad en liquidación.

Para disminuir gastos innecesarios, se precisa que si la entidad en liquidación ya posee un estudio de títulos de inmuebles realizado dentro del semestre anterior a la fecha de inicio del proceso de liquidación y que hagan parte del patrimonio, no será necesario repetirlo.

Con la reforma al artículo 23 del Decreto-ley 254 de 2000, se aclara el sentido del mismo y se despeja la confusión surgida sobre cuál es la disposición legal aplicable si la contenida en el Decreto-ley 254 o la prevista en el Código de Comercio o el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero. Asimismo, suprime la remisión a dicho estatuto en cuanto al contenido del emplazamiento, para evitar posteriores conflictos derivados de reclamaciones fundadas en pruebas sumarias sobre hechos o contratos que de conformidad con el ordenamiento jurídico correspondiente, deben ser demostradas con pruebas existentes, dándole al liquidador la responsabilidad de valorar las pruebas con sometimiento a la ley y las reglas de la sana crítica.

Aprovechando las bondades que nos brinda la tecnología, se disminuirán los costos de administración sustituyendo la remisión de copias de inventarios y avalúos de bienes de la entidad en liquidación, por una publicación de los mismos en la página Web que determine el Gobierno. Así se permite formar una base de datos centralizada, a la cual tendrán acceso las diferentes entidades del Estado que requieran esos bienes.

Los cambios al artículo 31 del Decreto-ley 254 de 2000, consigan fórmulas que agilizan la enajenación de activos de la entidad en liquidación con el fin de superar problemas que retardan esta etapa; retraso que finalmente se traduce en incremento de gastos por pago de impuestos prediales, servicios domiciliarios y eventuales contribuciones de valorización.

Asimismo, se autoriza la dación de bienes a favor de uno o más acreedores que los soliciten por escrito. Lo anterior, manteniendo el respeto a la prelación de créditos y teniendo en cuenta el valor del bien y el crédito a cancelar. Adicionalmente, solo se aplicará las reglas del Estatuto Financiero a aquellos bienes que no hayan podido ser enajenados. Estos activos podrán ser transferidos a una entidad

Fiduciaria por el liquidador, celebrando un contrato de fiducia mercantil para la enajenación y destinación del producto de la venta de dichos activos, que será el pago de los pasivos pendientes y el remanente pasará al Fopep.

En el contrato de fiducia mercantil, el Liquidador debe indicar que los derechos y obligaciones emanadas del contrato a favor de la entidad liquidadora se traspasarán al Ministerio, Departamento Administrativo o entidad descentralizada que determine la ley o el acto administrativo expedido por el Gobierno Nacional.

Los demás artículos del Decreto-ley 254 de 2000 quedarán exactamente iguales.

Es indudable que el proyecto es bueno para la salud económica del Estado y la agilidad en el trámite de liquidación de las entidades públicas; proceso que se inició a partir de la Ley 489 de 1998, pues para conocimiento de la honorable Comisión Primera del Senado de la República, 30 (treinta) entidades del orden Nacional que se encuentran en proceso de liquidación en el transcurso de este gobierno y tan solo una ha culminado el proceso exitosamente. La liquidación de las veintinueve restantes, y de las 23 cuya liquidación se ordenó con anterioridad a este período presidencial, se encuentran en dificultad, debido a las razones aquí señaladas.

**Proposición final**

Con base en las anteriores consideraciones, muy respetuosamente me permito proponer a los honorables Senadores de la Comisión Primera del Senado de la República dar primer debate al Proyecto 136 de 2004, *por medio de la cual se modifica el Decreto-ley 254 de 2000*

*sobre procedimiento de liquidación de entidades públicas de la Rama Ejecutiva del orden Nacional y se dictan otras disposiciones.*

*Eduardo Romo Rosero,*  
Senador de la República.

**CONTENIDO**

Gaceta número 644 - Lunes 25 de octubre de 2004  
SENADO DE LA REPUBLICA

	Págs.
<b>PROYECTOS DE LEY</b>	
Proyecto de ley número 144 de 2004 Senado, por la cual se dictan normas que regulan el funcionamiento, la calidad y puesta en marcha de los parques de atracciones mecánicas o ciudades de hierro en todo el territorio nacional y se dictan otras disposiciones. ....	1
Proyecto de ley número 145 de 2004 Senado, por la cual se reforma el Código Penal para garantizar la protección sexual de los menores de edad, en lo concerniente a la agravación de las penas contra la violencia y el abuso sexual a menores de edad y se dictan otras disposiciones. ....	3
Proyecto de ley número 146 de 2004 Senado, por medio de la cual se expiden normas para la Prevención y Atención Integral del Menor Abusado Sexualmente. ....	5
<b>PONENCIAS</b>	
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 136 de 2004 Senado, por medio de la cual se modifica el Decreto-ley 254 de 2000, sobre el procedimiento de Liquidación de Entidades Públicas de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional y se dictan otras disposiciones. .	9