



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

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

ISSN 0123 - 9066

AÑO XIII - Nº 789

Bogotá, D. C., lunes 6 de diciembre de 2004

EDICION DE 28 PAGINAS

DIRECTORES:

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

ANGELINO LIZCANO RIVERA  
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA  
[www.camara.gov.co](http://www.camara.gov.co)

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

## CAMARA DE REPRESENTANTES

### PONENCIAS

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN PRIMERA VUELTA  
EN CAMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO  
DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 226 CAMARA,  
08 DE 2004 SENADO**

*por el cual se modifica el artículo 176  
de la Constitución Nacional.*

Bogotá, D. C., 29 de noviembre de 2004.

Doctor

HERNANDO TORRES BARRERA

Presidente Comisión Primera Constitucional

Cámara de Representantes

E. S. D.

Referencia: Informe de ponencia para primer debate en primera vuelta en Cámara de Representantes al Proyecto de Acto Legislativo número 226 Cámara, 08 de 2004 Senado, *por el cual se modifica el artículo 176 de la Constitución Nacional.*

Señor Presidente:

Dando cumplimiento a la honrosa designación que mediante oficios números CP.3.1.348-2004 y CP.3.1.353-2004 del 23 de noviembre de 2004 usted nos hiciera como ponentes para primer debate en Cámara del Proyecto de Acto Legislativo número 226 Cámara y 08 Senado de 2004, *por el cual se modifica el artículo 176 de la Constitución Nacional*, nos permitimos respetuosamente rendir el presente informe de ponencia.

**1. Antecedentes**

La presente iniciativa de reforma constitucional fue radicada en el despacho de la Secretaría General del Senado el 3 de septiembre de 2004 por los honorables Senadores: Antonio Navarro Wolff, Samuel Moreno, José Renán Trujillo García, Jaime Dussán, Héctor Elí Rojas, Jesús Bernal Amorochó, Juan Fernando Cristo, Jesús Enrique Piñacué, Carlos Gaviria Díaz, Gloria Stella Díaz, Luis Carlos Avellaneda, Francisco Rojas Birry y los honorables Representantes: Germán Navas Talero, Lorenzo Almendra Velasco, Venus Albeiro Silva, Gustavo Petro y Roberto Camacho.

Con ponencia de los honorables Senadores Antonio Navarro y José Renán Trujillo, fue aprobado en Comisión Primera de Senado el 15 de septiembre de 2004, modificando la denominación de “circunscripción

territorial” por la de “circunscripción internacional” y precisando el número de curules a proveer, puesto que en la propuesta este asunto se había dejado abierto. La plenaria del Senado, con ponencia de los mismos Senadores, lo aprobó el 9 de noviembre de 2004 sin hacerle modificaciones importantes, aunque sí se consignaron algunas propuestas para que fueran tratadas en los debates de Cámara. En el momento, surte trámite en la Cámara de Representantes para primer debate en Comisión Primera Constitucional.

El proyecto en comento ha sido publicado en las *Gacetas del Congreso* números 505, 585 y 694 de 2004.

**2. Objeto del proyecto**

Al tenor de lo expresado en la exposición de motivos, el proyecto que aquí nos ocupa “...busca crear la *circunscripción extraterritorial (ahora denominada internacional)* y por esta vía garantizar la representación eficaz de los colombianos residentes en el exterior, la responsabilidad del Congresista electo frente a ellos y la legitimidad de la institución parlamentaria”. “Todo ello, en la línea de contribuir a la materialización de los valores y principios constitucionales de democracia participativa, pluralismo e igualdad, porque solo podrá hablarse de una verdadera democracia, representativa y participativa, en la medida en que las diversas fuerzas que conforman la sociedad (incluidos grupos sociales minoritarios) participen en la adopción de las decisiones que les conciernen”, dado “...que el Congreso de la República es una de las instituciones que canaliza la voluntad popular y que promover su representatividad, responsabilidad, legitimidad y eficacia redundan en el fortalecimiento del Estado Social de Derecho”.

**3. Necesidad y conveniencia de la reforma propuesta**

Uno de los mecanismos políticos necesarios para garantizar la democracia representativa y por supuesto participativa, radica en que quienes eligen puedan escoger de entre ellos mismos sus propios representantes; personas que convivan y sientan como propias las necesidades concretas del grupo o población interesada, ya que una persona que resida en otro medio, en otro entorno, por mucha voluntad que pueda tener y asumir a favor de sus “representados”, nunca podrá sentir realmente como propias las necesidades de otra realidad diferente de la suya.

Es el caso de los colombianos residentes en el exterior que en la práctica carecen de un vocero auténticamente propio en la Cámara de

Representantes, pese a la buena intención de la Constituyente de 1991 que consagró una circunscripción especial para ellos, pero que por los efectos propios de la mecánica electoral y del carácter nacional de dicha circunscripción, tal iniciativa se ha transformado en una frustración para los interesados, pues todos los colombianos sin excepción alguna tienen derecho a votar por el candidato a representar a los del exterior y no es un fuero como debería ser exclusivamente de orden internacional.

Es muy elocuente al respecto la información que sobre elección del actual Representante de los colombianos en el exterior trae la exposición de motivos del presente proyecto:

“...el 10% de la población colombiana reside fuera del país, esto es, alrededor de 4.500.000 compatriotas, la mitad de los cuales estaría en capacidad de votar. Sin embargo, los datos de la Registraduría Nacional muestran que en las últimas elecciones se registraron 94.296 electores y de estos votaron 39.983, esto es, el 42.402% del total inscrito”.

“Este simple dato cuestiona de raíz la eficacia de los mecanismos de participación previstos para ese grupo social especial que son los colombianos en el exterior”.

“De igual manera cuestionan la eficacia de dicha representatividad los resultados electorales que otorgaron a Jairo Martínez, del Partido Liberal, la curul en la Cámara de Representantes por los colombianos en el exterior. El hoy representante Martínez ganó con 8.777 votos, de los cuales 2.473 fueron emitidos por colombianos en el exterior y 6.304 en Colombia. Así, solo el 20.81% de los votos que otorgaron curul al representante Martínez fueron sufragados por la población especial a la que supuestamente representa; el restante 79.19% de los votos fueron emitidos en Colombia. A su vez, esos 2.473 votos registrados fuera del país en su favor apenas representan el 6.56% del potencial de votación en el exterior”.

#### **Esto trae a discusión varios hechos:**

- No hay instrumentos efectivos que garanticen la participación democrática de los colombianos en el exterior (Sobre un total de 4.500.000 personas, estarían en capacidad de votar aproximadamente la mitad, es decir, 2.250.000 compatriotas, de los cuales sólo se registraron: 94.296, lo que indicaría una población por fuera de la posibilidad para votar de: 2.155.704, o sea, el 84,53% de los colombianos en el exterior, por fuera de la participación).

- No existen políticas y mecanismos oficiales que motiven y garanticen el ejercicio del derecho al sufragio a toda la población colombiana en el exterior a través de embajadas y consulados (de 94.296 colombianos registrados para votar, sólo lo hicieron efectivamente: 39.983, lo cual indica una abstención de: 54.313 personas, que corresponde al 57,60%).

- No hay interés del Estado colombiano por vincular efectivamente a los residentes en el exterior en una propuesta electoral propia (Sólo votaron por la opción de Representante por los residentes en el exterior: 2.473 personas, lo cual corresponde al 2,62% del total de registrados para votar y al 0,10% del total aproximado de personas con capacidad para votar).

- La actual legislación sobre elección de un Representante a la Cámara a nombre de los colombianos residentes en el exterior, no garantiza que sea un derecho real y efectivo para la población beneficiaria, pues no es un derecho propio y exclusivo de los interesados, por tanto, al seguirse contabilizando votos dentro del territorio nacional para una aspiración de residentes en el exterior, se está desnaturalizando el propósito mismo de la circunscripción. (El actual Representante por los residentes en el exterior recibió 8.777 votos, de los cuales solo 2.473 son votos depositados por los residentes en el exterior que corresponden al 28,17%, es decir, que 6.304 personas no residentes en el exterior, que corresponde al 71,82%, fueron las que realmente eligieron al representante por esta circunscripción).

Estas falencias trataron de ser remediadas a través del Proyecto de Ley Estatutaria número 025 de 1999 Senado, 217 de 1999 Cámara, que

en el Capítulo V –De los colombianos residentes en el exterior, artículo 6°, consagró lo siguiente:

**“Artículo 5°. Candidatos de los colombianos residentes en el exterior.** Los candidatos de los colombianos residentes en el exterior que aspiren a ser elegidos a la Cámara de Representantes requieren demostrar ante las autoridades electorales colombianas una residencia mínima de cinco (5) años continuos en el exterior y contar con un aval de un partido o movimiento político debidamente reconocido por el Consejo Nacional Electoral”.

“Estos Representantes a la Cámara serán elegidos con los votos obtenidos de los ciudadanos colombianos en los consulados o embajadas de Colombia acreditados en los diferentes Estados del mundo”.

**“Parágrafo.** La residencia en el exterior de los ciudadanos que respaldan la nominación de un candidato se comprobará con la fecha del registro del ciudadano colombiano en el Consulado de Colombia con jurisdicción en su lugar de residencia o con la inscripción en el exterior en el proceso electoral anterior, o con el certificado electoral en el que conste su anterior participación en el exterior o con el sello de ingreso al país por parte de la respectiva autoridad de inmigración estampado en el pasaporte colombiano”.

**“Artículo 9°. Tarjetas electorales.** Los candidatos a la Cámara de Representantes que aspiren por esta circunscripción, en el marco de lo establecido en los artículos 2° y 3°, aparecerán en una tarjeta electoral de circulación nacional donde se distinguirán con claridad los candidatos de las comunidades indígenas y los candidatos de las comunidades negras”.

“Los candidatos a la Cámara de Representantes de los colombianos residentes en el exterior aparecerán en una tarjeta electoral distinta a la anterior de circulación exclusiva en los consulados y embajadas de Colombia en el exterior”.

Esta propuesta normativa no tuvo culminación feliz, pues la Corte Constitucional en ejercicio de la Acción de Revisión Constitucional declaró inexecutable el inciso 2° y el parágrafo del artículo 5° y el inciso 2° del artículo 9°, mediante Sentencia C-169 de febrero 14 de 2001 con Ponencia del Magistrado Carlos Gaviria Díaz, motivando su decisión en los siguientes términos:

“Es importante señalar que, de conformidad con el artículo 1° del proyecto, esta es una circunscripción especial de alcance *nacional*. Ello implica que ha sido creada y organizada, no en función de un territorio determinado, sino de ciertos grupos sociales cuya participación se busca fomentar, y que se encuentran distribuidos por todo el país, o, como en el caso de los colombianos residentes en el exterior, por todo el globo. La cualificación de *nacional*, conlleva también que esta circunscripción se encuentra abierta a la participación de todo el electorado; es decir, que cualquier colombiano, pertenezca o no a alguno de los cuatro grupos que contempla la norma, puede votar por los candidatos que se postulen a través de ella, a diferencia de lo que ocurre en la circunscripción *territorial* ordinaria de la Cámara de Representantes, por la cual solo podrán votar los habitantes del territorio correspondiente”.

“La adjudicación de esta curul es una consecuencia directa de la relación inescindible que existe entre la calidad de ciudadano colombiano y el ejercicio de los derechos políticos, por cuanto presupone que, a pesar de encontrarse por fuera del territorio nacional, los colombianos residentes en el exterior están unidos al país por un vínculo esencial, derivado de su nacionalidad, que justifica el que tengan un representante en el cuerpo legislativo, encargado de promover sus intereses”.

“...quien vaya a ejercer la representación de este grupo (residentes en el exterior) tenga un conocimiento de causa lo suficientemente sólido, como para conocer cuál es la problemática que sus integrantes deben afrontar. (...) una residencia mínima en el extranjero de cinco años continuos, se ajusta a los parámetros constitucionales”.

“El inciso 2° del artículo 5°, que dispone que estos candidatos solo podrán ser elegidos con los votos de los colombianos residentes en el

exterior, es abiertamente inconstitucional, por tres razones. En primer lugar, porque como ya se explicó, esta es una circunscripción especial de alcance *nacional*, por lo cual la votación por los candidatos que a través de ella se postulan debe estar abierta a la participación de todos los ciudadanos. En segundo lugar, porque bien puede darse la circunstancia de que los colombianos que residen en territorio nacional decidan, libremente, que el candidato de los residentes en el extranjero es quien mejor representa sus propios intereses; (...). Finalmente, porque admitir una tal restricción sería violatorio del principio de igualdad, ya que esta no está prevista para ninguno de los demás grupos que contempla el proyecto de ley bajo revisión, y no existe, a juicio de la Corte, ningún criterio razonable que permita justificar la diferenciación mencionada”.

“...el artículo 9° del proyecto, que adopta dos disposiciones: (...) la segunda, que los candidatos de los colombianos residentes en el exterior, aparecerán en una tarjeta especial de circulación exclusiva en los consulados y embajadas colombianos en el resto del mundo”.

“El artículo 258 de la Carta dispone que las tarjetas electorales suministradas a los votantes deben contar con dos requisitos en cuanto a la identificación de los candidatos que allí aparecen: debe ser clara, y debe efectuarse en igualdad de condiciones. (...) Ya ha dicho la Corte, en la Sentencia T-040/98 (M. P. Antonio Barrera Carbonell), que ‘*al proceso electoral interesa fundamentalmente establecer claramente y sin lugar a equívocos la identificación de los candidatos, (...)*’ la tarjeta electoral a la que hace referencia, será la misma tarjeta en la que aparezcan los demás candidatos a la Cámara en cada una de las circunscripciones territoriales, y que en ella deberán aparecer claramente identificados como candidatos por las respectivas circunscripciones”.

“El inciso 2°, por su parte, es abiertamente inconstitucional, ya que es una consecuencia directa de la disposición según la cual la posibilidad de votar por los candidatos de los colombianos residentes en el exterior, solo está abierta a quienes se encuentren por fuera del territorio nacional, limitación que, como ya se vio, es inaceptable. Por lo mismo, habrá de declararse inexecutable, y se complementará el condicionamiento a la constitucionalidad del primer inciso, de tal forma que se entienda que los candidatos de los colombianos residentes en el exterior que participen por esta circunscripción, también deberán ser incluidos, debidamente identificados, en la tarjeta electoral general que reciba la ciudadanía en las votaciones para la Cámara de Representantes”.

Como se deduce de las anteriores transcripciones de la sentencia, la Corte dejó sentada la premisa, según la cual no es procedente que la votación para un candidato de los colombianos residentes en el exterior sea de ejercicio exclusivo de ellos en el marco de una circunscripción especial de alcance nacional, lo cual implica, en otras palabras, que ello sólo es posible en el marco de una circunscripción internacional. Igualmente, pese a la inexecutable de las normas del proyecto en cuanto a la circunscripción especial de residentes en el exterior, la Corte consideró en su fallo las bondades de la discriminación positiva para contrarrestar las desigualdades materiales y facilitar a los residentes en el exterior la canalización de sus necesidades y el fomento de su proceso organizativo. Al respecto, la Corte Constitucional en la misma sentencia ya referida expresó:

“En la misma oportunidad, se señaló que la democratización del Estado y de la sociedad que prescribe la Constitución, se encuentra ligada a un esfuerzo progresivo de construcción histórica, durante el cual es indispensable que la esfera de lo público, y con ella el sistema político, estén abiertos al reconocimiento constante de nuevos actores sociales. En consecuencia, sólo puede hablarse de una verdadera democracia, representativa y participativa, allí donde la composición formal y material del sistema guarda una correspondencia adecuada con las diversas fuerzas que conforman la sociedad, y les permite, a todas ellas, participar en la adopción de las decisiones que les conciernan”:

“...en lo tocante a los colombianos residentes en el exterior, no sólo facilitará que se canalice la expresión de sus múltiples y diversas necesidades a través de un representante común a la Cámara, sino que fomentará su proceso organizativo, lo cual es especialmente importante en un momento histórico en el cual, por diversas causas convergentes, casi el diez por ciento de la población colombiana se encuentra en territorios foráneos”.

“...el proyecto bajo revisión es una medida válida de discriminación positiva, puesto que asigna a determinadas categorías sociales una situación formalmente más ventajosa que la de la generalidad de los colombianos –quienes no tienen una circunscripción especial a su favor–, como medio para contrarrestar las desigualdades materiales que les aquejan y lograr, así, una mayor posibilidad de que accedan a los beneficios que justamente les corresponden”.

Teniendo en cuenta la anterior jurisprudencia, se expidió la Ley 649 de 2001, la cual al referirse al artículo 176 constitucional, objeto de esta reforma, dispuso:

“Artículo 1°. De conformidad con el artículo 176 de la Constitución Política habrá una circunscripción nacional especial para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de (...) los colombianos residentes en el exterior.

Esta circunscripción constará de cinco (5) curules distribuidas así: (...) una (1) para los colombianos residentes en el exterior.

Parágrafo. Quien sea elegido para la circunscripción especial de los colombianos residentes en el exterior, deberá residir en el territorio nacional mientras ejerza su condición de Representante de la Cámara.

Artículo 5°. *Candidatos de los colombianos residentes en el exterior.* Los candidatos de los colombianos residentes en el exterior que aspiren a ser elegidos a la Cámara de Representantes requieren demostrar ante las autoridades electorales colombianas una residencia mínima de cinco (5) años continuos en el exterior y contar con un aval de un partido o movimiento político debidamente reconocido por el Consejo Nacional Electoral.

Artículo 6°. *Inscripciones.* Los candidatos a la Cámara de Representantes que se postulen a través de circunscripción especial deberán inscribirse ante el Registrador Nacional o su delegado, salvo en el caso de los colombianos residentes en el exterior, quienes deberán inscribirse ante el consulado o embajada de Colombia de su residencia.

Lo anterior demuestra que el asunto de los colombianos residentes en el exterior siguió sin resolverse en lo fundamental, pues su circunscripción continuó en el marco de lo nacional, como era lógico, pues no hacía tránsito en el Congreso, hasta ahora, un proyecto de acto legislativo que reformara la Constitución en lo pertinente, creando como se está proponiendo la circunscripción internacional. Si se avanzó en cuanto a condiciones y requisitos para ejercer dicha representación.

#### 4. Modificaciones

Al presente proyecto se adiciona una propuesta de reglamentación para garantizar su efectividad, básicamente en lo que respecta a la inscripción de candidatos, las inscripciones de ciudadanos habilitados para votar en el exterior, mecanismos para promover la participación y el escrutinio de votos a través de los Consulados y la financiación estatal para el cumplimiento de la labor parlamentaria en el exterior por parte del elegido en representación de los colombianos en el exterior. También se precisa la vigencia a partir del año 2006.

Aunque se ha planteado en el debate de Senado la posibilidad de incrementar a dos los Representantes por la Circunscripción Internacional (1 para los Continentes de América y Oceanía, y 1 para Europa, Asia y Africa), de momento consideramos que no es oportuno debatir esta modificación, a efectos de facilitar el pronto trámite de la iniciativa.

Consideramos importante facilitar la comprensión de la reforma constitucional propuesta a través de una mirada comparativa del texto constitucional y el proyecto de acto legislativo con las modificaciones propuestas:

| Texto constitucional  | Proyecto de acto legislativo  |
|---|---|
| <p>Artículo 176. La Cámara de Representantes se elegirá en circunscripciones territoriales y circunscripciones especiales.</p> <p>Habrán dos representantes por cada circunscripción territorial y uno más por cada doscientos cincuenta mil habitantes o fracción mayor de ciento veinticinco mil que tengan en exceso sobre los primeros doscientos cincuenta mil.</p> <p>Para la elección de Representantes a la Cámara, cada departamento y el Distrito Capital de Bogotá conformarán una circunscripción territorial.</p> <p>La ley podrá establecer una circunscripción especial para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y de las minorías políticas y de los colombianos residentes en el exterior.</p> <p>Mediante esta circunscripción se podrá elegir hasta cinco representantes.</p> | <p>Artículo 1°. El artículo 176 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>Artículo 176. La Cámara de Representantes se elegirá en circunscripciones territoriales, circunscripciones especiales <u>y una circunscripción internacional.</u></p> <p>Habrán dos Representantes por cada circunscripción territorial y uno más por cada doscientos cincuenta mil habitantes o fracción mayor de ciento veinticinco mil que tengan en exceso sobre los primeros doscientos cincuenta mil.</p> <p>Para la elección de Representantes a la Cámara, cada departamento y el Distrito Capital de Bogotá conformarán una circunscripción territorial.</p> <p>La ley podrá establecer una circunscripción especial para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y de las minorías políticas.</p> <p>Mediante esta circunscripción se podrá elegir hasta <b>cuatro</b> Representantes.</p> <p><b><u>Para los colombianos residentes en el exterior existirá una circunscripción internacional mediante la cual se elegirá un Representante a la Cámara. En ella, sólo se contabilizarán los votos depositados fuera del territorio nacional por ciudadanos residentes en el exterior.</u></b></p> <p><b><u>Parágrafo transitorio. El Congreso de la República reglamentará la circunscripción internacional a más tardar el 16 de diciembre de 2005, caso contrario, lo hará el Consejo Nacional Electoral dentro de los quince (15) días siguientes a esa fecha; incluirá entre otros temas: inscripción de candidatos, inscripción de ciudadanos habilitados para votar en el exterior, mecanismos para promover la participación y realización del escrutinio de votos a través de los Consulados y financiación estatal para visitas al exterior por parte del Representante elegido.</u></b></p> <p><b><u>Artículo 2°. Vigencia. El presente acto legislativo entrará en vigencia a partir de las elecciones a realizarse en el año 2006.</u></b></p> |

### 5. Proposición final

Con las consideraciones aquí hechas y el respectivo pliego de modificaciones que adjuntamos, nos permitimos solicitar a los honorables miembros de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes dar primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 226 Cámara, 08 Senado de 2004, por el cual se modifica el artículo 176 de la Constitución Política.

Atentamente,

*Javier Ramiro Devia*, Ponente Coordinador; *Lorenzo Almendra V.*, *William Vélez Mesa*, *Gina María Parody*, Ponentes.

**PLIEGO DE MODIFICACIONES  
AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 226  
CAMARA, 08 DE 2004 SENADO**

*por el cual se modifica el artículo 176  
de la Constitución Nacional.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 176 de la Constitución Nacional quedará así:

La Cámara de Representantes se elegirá en circunscripciones territoriales, circunscripciones especiales y una circunscripción internacional.

Habrán dos Representantes por cada circunscripción territorial y uno más por cada doscientos cincuenta mil habitantes o fracción mayor de ciento veinticinco mil que tengan en exceso sobre los primeros doscientos cincuenta mil.

Para la elección de Representantes a la Cámara, cada departamento y el Distrito Capital de Bogotá conformarán una circunscripción territorial.

La ley podrá establecer una circunscripción especial para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y de las minorías políticas. Mediante esta circunscripción se podrá elegir hasta cuatro Representantes.

Para los colombianos residentes en el exterior existirá una circunscripción internacional mediante la cual se elegirá un Representante a la Cámara. En ella, solo se contabilizarán los votos depositados fuera del territorio nacional por ciudadanos residentes en el exterior.

Parágrafo transitorio. El Congreso de la República reglamentará la circunscripción internacional a más tardar el 16 de diciembre de 2005, caso contrario, lo hará el Consejo Nacional Electoral dentro de los quince (15) días siguientes a esa fecha; incluirá entre otros temas: inscripción de candidatos, inscripción de ciudadanos habilitados para votar en el exterior, mecanismos para promover la participación y realización del escrutinio de votos a través de los Consulados y financiación estatal para visitas al exterior por parte del Representante elegido.

Artículo 2°. Vigencia. El presente Acto Legislativo entrará en vigencia a partir de las elecciones a realizarse en el año 2006.

Atentamente,

*Javier Ramiro Devia*, Ponente Coordinador; *Lorenzo Almendra V.*, *William Vélez Mesa*, *Gina María Parody*, Ponentes.

\* \* \*

### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

#### AL PROYECTO DE LEY NUMERO 123 DE 2004 CAMARA

*por medio de la cual se adiciona la Ley 769 de 2002.*

Bogotá, D. C., 30 de noviembre de 2004.

Doctor

PLINIO EDILBERTO OLANO BECERRA

Presidente Comisión Sexta Constitucional Permanente

Ciudad

Referencia: Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 123 de 2004 Cámara, *por medio de la cual se adiciona la Ley 769 de 2002*.

Señor Presidente, honorables Representantes:

De acuerdo con lo establecido en la Ley 5ª de 1992, y agradeciendo la designación y el honor que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión, nos permitimos rendir ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 123 de 2004 Cámara, *por medio de la cual se adiciona la Ley 769 de 2002*, en los siguientes términos:

#### Contenido y alcance del proyecto

El proyecto de ley en referencia, presentado por el honorable Representante a la Cámara Jaime Amín Hernández, consta de tres artículos incluyendo el de vigencias y busca como objetivo primordial, hacer aún más efectivos los preceptos constitucionales mencionados al entrar a profundizar un tema que apenas ha sido tocado por la Ley 769 de 2002 (Código Nacional de Tránsito) en su artículo 76, como lo es la protección de lugares de parqueo para discapacitados y para mujeres embarazadas o con bebé a bordo.

Es preciso mencionar en este punto que el tema que se regula es de gran importancia en otras legislaciones, las cuales a su vez son muy estrictas a favor de los discapacitados, a más de estar acompañadas de gran pedagogía por parte de las autoridades lo que ha permitido generar conciencia en el respeto y conciencia acerca del uso preferencial de estos lugares.

Por otro lado, tiene propósitos de recopilación estadística en tanto se puede conocer el número de discapacitados con vehículo o vehículos al servicio de las personas mencionadas.

Aunque algunos puedan considerar que este tema está reglamentado por el Gobierno Nacional es importante precisar que en el proyecto de ley, se establecen unos requisitos y en especial, se aumenta una sanción establecida.

El proyecto consta de tres artículos, incluyendo el de vigencias. El primero busca que se ejerza un control frente al respeto de las zonas de parqueo para discapacitados y para mujeres embarazadas o con bebé a bordo, en tanto se requiere de permiso especial expedido por la autoridad de tránsito local. Este permiso sirve a su vez para controlar el número de vehículos que transportan discapacitados, principalmente. Asimismo, se habla de mujeres embarazadas y de las que transportan bebés, debido a la intención de proteger al que pueda tener una condición de debilidad manifiesta y por la protección que se pretende brindar a los que están por nacer. El parágrafo de este artículo contiene una sanción para quien desate el precepto.

El artículo 2º, contiene una propuesta interesante en tanto busca garantizar los espacios precisos de parqueo para las personas citadas, en concordancia con lo dispuesto por el artículo 1º.

#### Consideraciones constitucionales

Con la expedición de la Constitución Política de 1991 se elevaron a categoría constitucional los derechos de los discapacitados físicos. Es por ello que en su artículo 47 dice: "El Estado adelantará una política de prevención, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y síquicos, a quienes prestará la atención especializada que requieran". Este artículo desarrolla uno de los fundamentos del Estado colombiano, cual es el respeto de la dignidad humana y por esto mismo, la discriminación y la desigualdad están proscritas por los artículos 5º y 13, proveyendo garantías para las personas con limitaciones o que se encuentran en condiciones de debilidad manifiesta, como las consagradas en los artículos 54 y 68 de la Carta Fundamental. Al respecto es importante precisar que dentro de los lugares prohibidos para estacionar que contempla el artículo 76 de la Ley 769 de 2002, están las zonas expresamente destinadas para el estacionamiento o parada de

vehículos para limitados físicos, pero debemos considerar que esta norma no se cumple y vemos que cualquier persona estaciona en estos sitios prohibidos. A su vez, el artículo 131 de la norma citada, contempla en el literal c) una sanción con multa equivalente a quince (15) salarios mínimos legales diarios vigentes para el conductor que estacione en un sitio prohibido, como en este caso, el reservado para los vehículos de los limitados físicos. Este proyecto establece 30 salarios como sanción.

#### Proposición

Con base en los argumentos anotados se puede concluir que, el presente proyecto contiene todos los requisitos exigidos para convertirse en ley de la República, pues pone en desarrollo lo dispuesto por la Constitución de 1991, buscando la protección de los derechos a la igualdad, no discriminación y dignidad humana de los limitados físicos y de quienes pueden verse en eventual estado de debilidad manifiesta como las madres en embarazo y aquellas que transportan bebés en los vehículos, por lo tanto solicitamos a los integrantes de la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, dar primer debate al Proyecto de ley número 123 de 2004 Cámara, *por medio de la cual se adiciona la Ley 769 de 2002*, junto con el pliego de modificaciones propuesto.

De los honorables Congresistas,

*Rocío Arias Hoyos*, Representante a la Cámara, Ponente; *Musa Besaile Fayad*, *Carlos Enrique Soto Jaramillo*, Representantes a la Cámara, Ponentes no firmaron.

#### PLIEGO DE MODIFICACIONES

##### AL PROYECTO DE LEY NUMERO 123 DE 2004 CAMARA

*por medio de la cual se adiciona la Ley 769 de 2002.*

En el artículo 1º que adiciona un artículo a la Ley 769 de 2002, proponemos adicionar el siguiente texto: **salvo que cuente con el respectivo permiso expedido gratuitamente por la entidad de tránsito del distrito, municipio o localidad.**

De los honorables Congresistas,

*Rocío Arias Hoyos*, *Musa Besaile Fayad*, *Carlos Enrique Soto Jaramillo*, Representantes a la Cámara, Ponentes.

#### TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE

##### AL PROYECTO DE LEY NUMERO 123 DE 2004 CAMARA

*por medio de la cual se adiciona la Ley 769 de 2002.*

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º. Adiciónese el siguiente artículo a la Ley 769 de 2002:

Artículo 76A. Queda prohibido el estacionamiento de vehículos en zonas demarcadas y/o reservadas como espacio para discapacitados y para mujeres embarazadas o con bebé a bordo, salvo que cuente con el respectivo permiso expedido gratuitamente por la entidad de tránsito del distrito, municipio o localidad.

Parágrafo. El permiso deberá ser portado en lugar visible del vehículo y deberá ser renovado anualmente sin costo alguno. Quien haga caso omiso de esta norma será sancionado por la autoridad competente con multa equivalente a treinta (30) salarios mínimos legales diarios vigentes.

Artículo 2º. Adiciónese el siguiente artículo a la Ley 769 de 2002:

Artículo 76B. Toda zona de parqueo o parqueadero con capacidad superior a cien (100) espacios de estacionamiento, tendrán reservado un mínimo de diez (10) espacios de estacionamiento para discapacitados y para mujeres embarazadas o con bebé a bordo. Los que tengan menos de cien (100) espacios de estacionamiento y más de (50), tendrán como mínimo cinco (5) espacios de estacionamiento para minusválidos. Los que tengan menos de (50) espacios de estacionamiento y más de quince (15), tendrán como mínimo dos (2) espacios de estacionamiento para minusválidos. En caso de un número superior de estacionamientos, se conservará la misma proporción.

Artículo 3º. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,  
*Rocío Arias Hoyos, Musa Besaile Fayad, Carlos Enrique Soto Jaramillo*, Representantes a la Cámara, Ponentes.

\* \* \*

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE  
 AL PROYECTO DE LEY NUMERO 124 DE 2004 CAMARA**

*por medio de la cual se modifica parcialmente el artículo 1° de la Ley 19 de 1987 y se dictan otras disposiciones del régimen pensional de los Congresistas.*

Honorables Representantes:

En cumplimiento del honroso encargo realizado por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes, me permito rendir en calidad de ponente, informe al Proyecto de ley número 124 de 2004 Cámara, *por medio de la cual se modifica parcialmente el artículo 1° de la Ley 19 de 1987 y se dictan otras disposiciones del régimen pensional de los congresistas.*

**Origen y trámite del proyecto**

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 156, 157 y 158 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir informe de ponencia para primer debate, ante la Comisión Séptima de la Cámara, al proyecto de la referencia, presentado a consideración de las Cámaras Legislativas en la presente legislatura por el honorable Representante Jaime Amín Hernández, quien manifiesta que con el presente proyecto de ley pretende evitar que los denominados “carruseles” tengan efectos pensionales para los suplentes de los miembros de corporaciones públicas de elección popular como el Congreso de la República.

**Fundamentos constitucionales**

Considero que en relación con el título del proyecto de ley e iniciativa, el texto del proyecto y su marco legal es constitucional, toda vez que cumple con lo dispuesto en los artículos 154 y 169 de la Constitución Política, de igual manera lo estipulado en el numeral 1 del artículo 150, en relación con la reforma o derogatoria de las leyes.

**Contenido del proyecto**

El presente proyecto de ley contiene 4 artículos así:

**Artículo 1°.** Trata de la modificación del artículo 1° de la Ley 19 de 1987, en lo referente al tiempo mínimo de cotización al Fondo de Previsión Social del Congreso para tener derecho a ser pensionado por este, pasando de un año a cuatro años de cotización, de lo contrario el ingreso base de liquidación será el promedio de los diez últimos años como lo establece el inciso 3° del artículo 36 de la Ley 100 de 1993.

**Artículo 2°.** Se refiere a la modificación del inciso 2° del artículo 1° de la Ley 19 de 1987, en el sentido de modificar el tiempo que debe permanecer como congresista, quien tenga que suspender la pensión en otra entidad de previsión social, para posesionarse como congresista, y luego poder seguir percibiendo del Fondo de Previsión Social del Congreso dicha pensión; en este caso debe permanecer 4 años. En el párrafo 1° prevé que el congresista que haya cotizado un año y menos de cuatro en tal calidad, se le promediará lo devengado en los últimos 10 años, incluyendo el período como congresista; en el párrafo 2° hace extensiva esta disposición a los empleados del Fondo de Previsión Social del Congreso.

**Artículo 3°.** Pretende regular la figura de la conmutación con el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, en el sentido de que sólo se tendrá derecho cuando acredite 20 años de servicio o más y su último año de labor sea en calidad de congresista. Contiene un párrafo que pretende reglamentar la liquidación del monto de la conmutación, fijándola en el 75% de lo devengado en la fecha en que se desempeñó como congresista, actualizada conforme lo manifiesta el inciso 3° del artículo 36 de la Ley 100 de 1993.

**Artículo 4°.** Vigencia de la ley.

**Antecedentes**

Nuestra Constitución Política dejó establecido, a través de los literales e) y f) del numeral 19 del artículo 150, el procedimiento a seguir para la asignación salarial y prestacional de los congresistas, concordante

con el artículo 48 de la Carta. El Gobierno Nacional, en cumplimiento de ese mandato y en desarrollo de la legislación derivada del mismo, contemplada en las Leyes 33 de 1985, 19 de 1987, 4ª de 1992 y 100 de 1993, ha proferido varios decretos que, complementados con la jurisprudencia constitucional, constituyen el régimen especial de los servidores públicos del Congreso Nacional y del Fondo de Previsión Social del mismo. El Legislativo profirió la Ley 19 de 1987 que en su artículo 1° modificó el régimen establecido en la Ley 33 de 1985, a través de su artículo 23, el cual reglaba lo relacionado con la entidad de previsión social que debía asumir el pago de los derechos pensionales para quienes llegasen al Congreso de la República, según la situación particular de cada quien; en este caso responsabilizó al Fondo de Previsión del Congreso de toda la carga para quienes están obligados a contribuir para su funcionamiento y para los que, habiendo suspendido sus mesadas en otra entidad de previsión social, al asumir el cargo de congresistas, una vez hayan cesado en el ejercicio de tal función, trasladando aquella entidad de previsión a la que hubiese estado afiliado, al Fondo del Congreso, el valor de lo que le correspondiera; esto siempre y cuando el tiempo de vinculación al Congreso no sea inferior a un año. En este caso se realizará el respectivo reajuste pensional.

Bajo el régimen constitucional de 1991, se expide la Ley 4ª de 1992 que en su artículo 17 da facultades al Ejecutivo para fijar el régimen de pensiones, reajustes y sustituciones de las mismas para los congresistas, determinando como medida de tiempo e ingreso lo devengado por el respectivo legislador, en promedio mensual durante el último año. Este artículo fue condicionado por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-608 de 1999, en el sentido de que tal promedio corresponde lo devengado por el Congresista que solicite el reconocimiento del derecho a su pensión, según el promedio de ingreso mensual durante el último año, así haya asistido menos de este tiempo, en este caso se le sumará lo que haya devengado durante ese año en otra entidad pensional, para el respectivo promedio.

De conformidad con la ley anterior, el Gobierno profirió los Decretos 1359 de 1993 y 1293 de 1994, estableciendo un régimen especial de pensiones, reajuste y sustituciones de las mismas para los congresistas, así como el régimen de transición para los congresistas y los empleados del Fondo de Previsión Social del Congreso respectivamente, basó en este último decreto en el régimen especial que había consagrado la Ley 100 de 1993.

En todo este desarrollo normativo se conserva el tiempo mínimo de un año, pero condicionado por la Corte al ingreso promedio mensual del último año, según lo que individualmente haya percibido cada congresista y no el ingreso que pudiera recibir otro que hubiese asistido en el mismo período, para sustentar la tesis de que “a salario igual pensión igual”, guardando las proporciones entre iguales.

Comparando el análisis que de la costumbre laboral hizo la Corte Constitucional en la Sentencia T-456 de 1994, durante los últimos 50 años, referente al porcentaje sobre el cual se ha realizado la base de liquidación, con el tiempo reglado como mínimo para promediar dicha base de liquidación, vemos que desde la Ley 6ª de 1945, artículo 17, literal b), se fijan los dos tercios del salario promedio devengado en el último año. La Ley 48 de 1962, artículo 2°, para calcular la base de liquidación de los congresistas, remitió a la norma anterior; el Decreto 1723 de 1964, reglamentario de la Ley 48 de 1962, fijó entre el último y los tres últimos años, pero opcionalmente a criterio del trabajador. La Ley 4ª de 1966, artículo 4°, el 75% del promedio mensual del último año; Decreto 3135 de 1968, el 75% del promedio del salario mensual del último año de servicio; Decreto 1848 de 1969, artículo 73, determinó el 75% del promedio salarial del último año, la Ley 5ª de 1969, retomó lo dispuesto en la Ley 6ª de 1945, teniendo como base los dos tercios del salario promedio durante el último año; nuevamente la Ley 33 de 1985, en su artículo 1°, volvió a tener como base de liquidación el 75% de lo devengado durante el promedio mensual del último año. El Decreto 2837 de 1986, en su artículo 20, determinó para los empleados del Fondo de Previsión Social del Congreso el 75% del salario promedio mes, devengado en el último año; en la misma forma quedó establecido en la Ley 4ª de 1992 (Ley Marco del régimen salarial y prestacional de los

congresistas), en su artículo 17 ratificó el 75% del ingreso promedio mensual del último año y en el mismo sentido lo definió el Decreto 1359 de 1993 en sus artículos 5°, 6° y 7°.

En conclusión, **en Colombia**, de acuerdo con el análisis que hace la Corte Constitucional en la Sentencia T-456 de 1994, de la **costumbre laboral durante los últimos 50 años**, sobre el **porcentaje y base de liquidación pensional**, en el cual está implícito el tiempo último que se promedia, se ha establecido como período de tiempo a tener en cuenta para el cálculo de las prestaciones sociales de los congresistas y demás servidores públicos del Congreso, el **promedio de ingreso mensual de lo devengado durante el último año**, solamente el Decreto 1723 de 1964, tomó como opción temporal a escoger al trabajador entre el último o los tres últimos años de servicio.

#### Consideraciones de la ponencia

Como autor de la presente ponencia comparto plenamente la preocupación del autor del proyecto de ley, el cual pretende, de una manera efectiva, que se modifique el régimen pensional de los congresistas en aras de contribuir a una mejor gestión de quienes forman parte del Congreso de la República y el mejoramiento de la Corporación, con una norma especial que regule los procedimientos que se han venido llevando a cabo hasta ahora en este sentido, pero es necesario entrar a considerar varios aspectos que son fundamentales en la toma de decisiones sobre la materia para no convertir este régimen en un acervo de normas disecadas a lo largo de la historia democrática de nuestro país como lo hemos visto en el análisis que se ha hecho, veamos: históricamente como lo manifesté en la parte de los antecedentes de la normatividad que ha reglado el régimen pensional en Colombia, especialmente para los congresistas o empleados del mismo, se ha tenido como tiempo para calcular la base de liquidación en materia pensional el último año de servicio, con algunas excepciones, hasta llegar a la Ley Marco del Régimen Pensional de los Congresistas, Ley 4ª de 1992 que estableció el mismo tiempo.

Al modificar el término mínimo de cotización al Fondo de Previsión del Congreso, como lo propone el proyecto, de uno a cuatro años, para tener derecho a la pensión de jubilación como congresista, de lo contrario se sujetará a lo contemplado en el inciso 3° del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, se convertiría en un régimen más riguroso que lo dispuesto en la norma citada, ya que esta no establece, como lo plantea la iniciativa, el promedio de los últimos diez años, sino (para los del régimen especial) “que le faltaren menos de diez años, para adquirir el derecho, será el promedio de lo devengado en el tiempo que le hiciera falta para ello”, tiempo que puede ser de dos años y un día hasta menos de los diez años; de llegar a los diez años sería “o el cotizado durante todo el tiempo si este fuere superior”, por lo tanto se torna más desventajoso que lo ya establecido legalmente por el Régimen General de Pensiones. El mismo inciso 3° del artículo 36 de la Ley 100 define para quienes les faltaren dos años o menos y sean servidores públicos, como ingreso base de liquidación tendrá el promedio de lo devengado en el último año, por lo que fijar el tiempo de cotización en un mínimo de cuatro años iría en contra de la ley que estableció el Sistema General de Pensiones en el país.

De otra parte, en la actualidad se debate el Proyecto de Acto Legislativo 127 de 2004 Cámara, acumulado al Proyecto de Acto Legislativo 34 de 2004, por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política, mediante el cual se busca modificar todo el Sistema General de Pensiones del país, incluyendo el Régimen Especial del Congreso, mecanismo que dejará sin efecto todos los regímenes pensionales especiales, los exceptuados, así como otro cualquiera distinto al establecido de manera permanente en las leyes del Sistema General de Pensiones, en el plazo que ha establecido la Ley 100 de 1993 para el Régimen de Transición en el cual se encuentran inmersos los Congresistas, excepto el de la Fuerza Pública y el del Presidente de la República, por lo tanto considero que se debe esperar la promulgación de esta norma que tiene fuerza constitucional para definir de una vez por todas este régimen pensional.

Estimo conveniente que ante el avance del desarrollo de iniciativas legislativas en este mismo sentido, no es necesario dar trámite a un

proyecto de ley que si bien busca mitigar en parte, la difícil situación de insolvencia del sistema pensional del país, se quedará limitado frente a otras de gran trascendencia como el acto legislativo en mención.

Con esta exposición y en concordancia con lo expresado en ella, presento ante ustedes la siguiente:

#### Proposición

Archívese el Proyecto de ley número 124 de 2004, Cámara, *por medio de la cual se modifica parcialmente el artículo 1° de la Ley 19 de 1987 y se dictan otras disposiciones del régimen pensional de los Congresistas.*

Cordialmente,

*Estanislao Ortiz Lara,*

Representante a la Cámara por el departamento de Antioquia.

\* \* \*

#### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

#### AL PROYECTO DE LEY NUMERO 144 DE 2004 CAMARA

*por medio de la cual se dictan medidas destinadas a la regulación y cumplimiento del contrato de aprendizaje de las empresas de servicios temporales, vigilancia y seguridad privada, transporte y mantenimiento y aseo y se dictan otras disposiciones.*

Honorables Representantes:

En cumplimiento del encargo que me hiciera la mesa directiva, procedo a rendir ponencia al Proyecto de ley número 144 de 2004 Cámara, *por medio de la cual se dictan medidas destinadas a la regulación y cumplimiento del contrato de aprendizaje de las empresas de servicios temporales, vigilancia y seguridad privada, transporte y mantenimiento y aseo y se dictan otras disposiciones*, presentado a consideración del Congreso de la República por el honorable Representante *Carlos Alberto Zuluaga Díaz*.

#### 1. Marco constitucional

En ejercicio de las facultades otorgadas por los artículos 114 y 150 de la Constitución Política de Colombia, en las cuales se consagran como funciones generales del Congreso de la República crear las leyes, entre otras.

#### 2. Objeto

Este proyecto de ley tiene por objeto dictar normas para apoyar el empleo y desarrollar la relación de aprendizaje. Además se fundamenta en un análisis objetivo sobre el sector de las empresas de servicio en Colombia.

#### 3. Contexto y análisis del sector de los servicios

Es el sector de mayor desarrollo y de mayor capacidad generadora de empleo, especialmente en una economía como la colombiana. Las cifras que presenta el DANE sobre su participación en el PIB y su contribución a las grandes cifras nacionales, es de permanente crecimiento.

El espectro de los servicios es cada vez más amplio en sí mismo: Transporte, telecomunicaciones, recreación, juego, turismo, mensajería, empaque, alimentación, distribución, mantenimiento, aseo, salud, atención a grupos poblacionales, educación, etc. Pero además es un sector que crece también por el fenómeno de la especialización de funciones que ha llevado a muchas organizaciones a subcontratar procesos, labores, actividades, con terceros que tienen por objeto social la contratación de ese tipo de actividades.

#### Naturaleza de la prestación de los servicios

Muchos de estos servicios implican para la empresa que los presta el tener que contratar personal, siempre con un mayor o menor grado de especialización, que debe desplazarse a las instalaciones del tercer contratante o, en todo caso, por fuera de las instalaciones de la empresa de servicios, para cumplir con dicha prestación.

Es común a todas las empresas de servicios que quien los preste, como empresa y como persona, esté debidamente capacitado para la prestación del mismo. Una de las razones fundamentales que tiene siempre el usuario para la contratación del servicio es la solvencia y conocimiento del contratista, y la confianza que tiene en que se le

atienda la necesidad, no por personas que están en proceso de aprendizaje, sino que ya hayan alcanzado un nivel de experticia satisfactorio.

#### **Inestabilidad del servicio**

Otro de los elementos característicos del servicio es su discontinuidad en el tiempo, bien porque las necesidades del usuario son estacionales, bien porque son servicios que no requieren una permanente continuidad en el tiempo, porque los ciclos económicos marcan períodos de mayor o menor demanda o porque el volumen de las necesidades demanda más o menos personal o por la misma competencia.

Pero también se puede dar objetivamente una gran volatilidad en las circunstancias que llegan a crear la necesidad del servicio en sí mismo. En total son muchos los factores internos y exógenos que hacen que la inestabilidad sea una característica propia del sector de los servicios. Característica que obliga a las empresas a mantener una planta de personal absolutamente flexible.

#### **Estructura de costos**

Otra característica de las empresas de servicios es ser intensivas en talento humano y, en consecuencia, este es el costo de mayor peso en su estructura económica. Esto hace que todo lo que represente “*costo de personal*” tenga también un peso definitivo en la salud económica de estas empresas.

#### **Rentabilidad**

Aunque no se trata de generalizar, es claro, como lo demuestran los índices que maneja la DIAN y que son de público conocimiento, que la rentabilidad promedio de las empresas de servicio en Colombia, es bastante baja un 2% en promedio. Un margen tan reducido obliga a que, en primer lugar, sean empresas que buscan volúmenes de negocios, y en segundo lugar, a que tengan una estructura de tarifas que les dan un margen muy estrecho de negociación.

Pero además a que su capacidad de absorber nuevas cargas laborales sea muy limitada, como sucede con la Ley 789 de 2002 en lo correspondiente a cuotas de aprendices.

#### **Contenido del aprendizaje**

Como lo ha constatado el Sena desde la expedición de la Ley 789/02 y sus disposiciones reglamentarias, no existe, por parte del Sena, ni por parte de las Instituciones aprobadas, programas que atiendan las necesidades de formación en Colombia, especialmente en el campo de servicios.

Esta situación ha generado que las propias empresas de servicios desarrollen programas de capacitación y formación como respuesta a las necesidades y expectativas de los usuarios.

#### **Vinculación laboral**

Por las características propias de los servicios, por la relación entre contratante y contratista, por el marco económico en el cual se dan las empresas de servicios utilizan básicamente, dentro de las alternativas que les brinda la legislación laboral colombiana, el contrato a término fijo, cuando la duración del servicio es conocida, o el contrato por duración de la obra o labor contratada. Ambas formas son un reconocimiento a la inestabilidad e incertidumbre propia de estos contratos.

Un contrato de aprendizaje cualesquiera las modalidades o alternativas que presenten, tiene una duración que está ligada a otros factores distintos a la naturaleza del servicio. Es decir, se presenta una clara disparidad en tener unos aprendices por un tiempo, en unas etapas y condiciones, que no son compatibles con el desarrollo del objeto social de las empresas de servicios. Este es otro de los factores fundamentales para que a estas empresas no se les aplique la cuota de aprendices con la simple consideración a su número de trabajadores.

#### **Motivos de justicia y equidad**

La normatividad que estableció el régimen de cuotas de aprendices Ley 789 de 2002 tiene en su contexto una sana filosofía y lo que se pretende con el presente proyecto es complementar y desarrollar este tema de los contratos de aprendizaje bajo los principios de justicia y equidad.

#### **Del contrato de aprendizaje**

El sector productivo colombiano para lograr participación en la dinámica económica mundial, debe hacer ingentes esfuerzos para aumentar los factores de competitividad tales como la capacidad de innovación, sustentada en la capacidad de generación y apropiación de nuevos conocimientos.

Las nuevas exigencias del sector productivo generan nuevas y mayores demandas al sector educativo, que nos obligan a buscar alternativas para que la fuerza laboral genere competencias propias a partir de la construcción de conocimientos, de habilidades y del fortalecimiento de actitudes y valores requeridos para las condiciones del mercado globalizado, aunadas a la realidad de nuestro proceso de desarrollo.

Según la Misión de Ciencia, Educación y Desarrollo para los países del tercer mundo, los indicadores de competencia es el uso intensivo de mano de obra y en conclusión, identifica como punto clave de competencia la educación. En este orden de ideas, la educación se posiciona para Colombia y, en general, para los países del tercer mundo como el principal factor de productividad y competitividad.

En este sentido, el contrato de aprendizaje constituye una estrategia para responder a la competitividad, en la medida en que el sector productivo conjuntamente con el educativo, apoyan el proceso de formación del talento humano colombiano.

La Ley 789 de 2002, estableció una norma general para determinar el número de aprendices que deben ser apoyados en su proceso de formación por parte de los empleadores; sin embargo, dadas las características particulares de algunos sectores económicos deben buscarse fórmulas equitativas para determinar los mecanismos mediante los cuales se realiza este apoyo, acorde con las condiciones particulares de cada sector, así como la proporción con la cual contribuyen en la generación de empleo.

Las empresas de servicios masivos, como las empresas del sector construcción, generan proporciones muy superiores de empleo en la economía que las empresas pertenecientes al resto de sectores productivos, especialmente en el corto plazo y en períodos de auge, ya que suelen presentar un comportamiento cíclico; razón por la cual sobre la base de la fórmula establecida por la Ley 789 de 2002, tendrían una mayor proporción de aprendices en función del mayor empleo generado.

Esta iniciativa está inspirada en la decisión de preservar la creación de nuevas empresas, la generación de empleo, adoptar medidas encaminadas a preservar la naturaleza jurídica del contrato de aprendizaje y su utilización y a consagrar estímulos para la iniciativa empresarial que pueda tener un alto impacto en la generación del empleo y efectos positivos sobre el mismo.

#### **Proposición**

Por lo anteriormente expuesto, solicito a la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes dar primer debate al Proyecto de ley número 144 de 2004 Cámara, *por medio de la cual se dictan medidas destinadas a la regulación y cumplimiento del contrato de aprendizaje de las empresas de servicios temporales, vigilancia y seguridad privada, transporte y mantenimiento y aseo y se dictan otras disposiciones*, con las modificaciones propuestas al texto original.

Cordialmente,

*Pedro Jiménez Salazar,*

Representante a la Cámara por el departamento de Antioquia.

#### **PLIEGO DE MODIFICACIONES**

**AL PROYECTO DE LEY NUMERO 144 DE 2004 CAMARA**  
*por medio de la cual se dictan medidas destinadas a la regulación y cumplimiento del contrato de aprendizaje de las empresas de servicios temporales, vigilancia y seguridad privada, transporte y mantenimiento y aseo y se dictan otras disposiciones.*

– Cambiar el título del proyecto, “POR MEDIO DE LA CUAL SE DICTAN MEDIDAS DESTINADAS A LA REGULACION Y CUMPLIMIENTO DEL CONTRATO DE APRENDIZAJE DE LAS



EMPRESAS DE SERVICIOS TEMPORALES, VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA, TRANSPORTE Y MANTENIMIENTO Y ASEO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES” por **“POR MEDIO DE LA CUAL SE DICTAN MEDIDAS DESTINADAS A LA REGULACION Y CUMPLIMIENTO DEL CONTRATO DE APRENDIZAJE DEL SECTOR DE EMPRESAS QUE PRESTAN SERVICIOS A TERCEROS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**.

– Cambiar en su totalidad la redacción del artículo 1º, el cual quedará así:

**Artículo 1º. Modificado.** Las empresas del Sector que prestan servicios a terceros tendrán en los términos del artículo 33 de la Ley 789 de 2002, como cuota de aprendices uno (1) por cada diez (10) trabajadores de su nómina de planta o administrativa y contribuirán de manera mensual con el 0.2% del valor total de la nómina operativa de los trabajadores que prestan los servicios contratados. Dicha contribución se destinará al Fondo de Apoyo al Sector de Empresas que prestan Servicios a Terceros, de que trata el artículo 2º de la presente ley.

– Cambiar en el artículo 2º la expresión “FONDO DE APOYO AL SECTOR DE SERVICIOS MASIVOS” POR “FONDO DE APOYO AL SECTOR DE EMPRESAS QUE PRESTAN SERVICIOS A TERCEROS”.

**Artículo 2º. Modificado.** FONDO DE APOYO AL SECTOR DE EMPRESAS QUE PRESTAN SERVICIOS A TERCEROS. Créase el Fondo de Apoyo al Sector de Empresas que prestan Servicios a Terceros, a cargo de los empleadores de servicios temporales, vigilancia y seguridad privada, transporte y mantenimiento y aseo, quienes contribuirán al mismo conforme a lo establecido en el artículo 1º de esta ley; el cual será administrado por el Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena.

– Cambiar en el parágrafo del artículo 3º la expresión “FONDO DE APOYO AL SECTOR DE SERVICIOS MASIVOS” por “FONDO DE APOYO AL SECTOR DE EMPRESAS QUE PRESTAN SERVICIOS A TERCEROS”.

**Artículo 3º. Igual.** Los recursos obtenidos por concepto de la contribución obligatoria de que trata el artículo 1º de esta ley, deberá cubrir el monto de apoyo de sostenimiento para los estudiantes que desarrollen programas de formación profesional en el Sena, en la misma proporción determinada en el artículo 30 de la Ley 789 de 2002.

**Parágrafo. Modificado.** El Gobierno Nacional a través del Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena, expedirá el reglamento y demás disposiciones normativas que permitan la puesta y el cabal funcionamiento del Fondo de Apoyo al Sector de Empresas que prestan Servicios a Terceros.

#### **TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 144 DE 2004**

*por medio de la cual se dictan medidas destinadas a la regulación y cumplimiento del contrato de aprendizaje del sector de empresas que prestan servicios a terceros y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Las empresas del sector que prestan servicios a terceros tendrán en los términos del artículo 33 de la Ley 789 de 2002, como cuota de aprendices uno (1) por cada diez (10) trabajadores de su nómina de planta o administrativa y contribuirán de manera mensual con el 0.2% del valor total de la nómina operativa de los trabajadores que prestan los servicios contratados. Dicha contribución se destinará al Fondo de Apoyo al Sector de Empresas que prestan servicios a terceros, de que trata el artículo 2º de la presente ley.

Artículo 2º. *Fondo de Apoyo al Sector de Empresas que Prestan Servicios a Terceros.* Créase el Fondo de Apoyo al Sector de Empresas que prestan Servicios a Terceros, a cargo de los empleadores de servicios temporales, vigilancia y seguridad privada, transporte y mantenimiento y aseo, quienes contribuirán al mismo conforme a lo

establecido en el artículo 1º de esta ley; el cual será administrado por el Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena.

Artículo 3º. Los recursos obtenidos por concepto de la contribución obligatoria de que trata el artículo 1º de esta ley, deberá cubrir el monto de apoyo de sostenimiento para los estudiantes que desarrollen programas de formación profesional en el Sena, en la misma proporción determinada en el artículo 30 de la Ley 789 de 2002.

Parágrafo. El Gobierno Nacional a través del Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena, expedirá el reglamento y demás disposiciones normativas que permitan la puesta y el cabal funcionamiento del Fondo de Apoyo al Sector de Empresas que prestan Servicios a Terceros.

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

Cordialmente,

*Pedro Jiménez Salazar,*

Representante a la Cámara por el departamento de Antioquia.

\* \* \*

#### **INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 162 DE 2004 CAMARA**

*por medio de la cual se dictan medidas tendientes a erradicar los delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales cometidos en menores de edad.*

Doctor

HERNANDO TORRES BARRERA

Presidente Comisión Primera Constitucional

Cámara de Representantes

Ciudad

**Referencia:** Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 162 de 2004 Cámara, *por medio de la cual se dictan medidas tendientes a erradicar los delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales cometidos en menores de edad.*

Señor Presidente:

En cumplimiento del encargo que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Primera para rendir ponencia para primer debate en Comisión del proyecto de la referencia, de conformidad con lo dispuesto por la Constitución Política y por la Ley 5ª de 1992, sometemos a consideración de los honorables Congresistas el presente escrito:

#### **Antecedentes y objetivos del proyecto de ley**

El proyecto de ley que se debate fue presentado por la honorable Representante Gina María Parody D'Echeona.

El objetivo del proyecto de ley es la eliminación de los subrogados y beneficios penales que gozan las personas condenadas por los delitos de acceso carnal violento, acto sexual violento a menores de edad, acceso carnal abusivo con menor de catorce años, inducción a la prostitución, constreñimiento a la prostitución en donde la víctima sea menor de 18 años, estímulo a la prostitución de menores, pornografía con menores y utilización o facilitación de medios de comunicación para ofrecer servicios sexuales de menores.

#### **Consideraciones**

“El abuso sexual es toda conducta o comportamiento que atenta contra los derechos básicos fundamentales de las personas: la vida, la libertad, la integridad y la dignidad humana. Se manifiesta con conductas agresivas, temporales, o permanentes que buscan lesionar, humillar, degradar, expresar dominio o presión sobre una persona o personas que se encuentran o se colocan en condiciones de inferioridad”. (Molina, José Raúl).

Los delitos sexuales en menores de edad, se presentan cuando un adulto, un mayor, o un adolescente, explota a un niño o niña, quien no tiene la suficiente racionalidad y capacidad para decidir conscientemente sobre la realización de estos actos. Es de aclarar que, los delitos sexuales no tienen que ver solo con el acceso carnal violento, sino también con el exhibicionismo, producción de pornografía, prostitución y/o estimulación oral o manipulación de los órganos genitales.

Este tipo de delitos cometidos en menores de edad producen un impacto psicológico fuerte no solo en la víctima sino en su familia, produciéndole trastornos mentales que los convierten en personas más vulnerables a caer en vicios como la droga, el cigarrillo y el alcohol, consecuencia de la baja autoestima y estrés en que quedan después de un abuso.

Las consecuencias más comunes de estos delitos aparte de las físicas que puedan generar los agresores, son las síquicas que dejan secuelas no solo en su condición de niño o niña sino que permanecen en ellos por mucho tiempo, dentro de las más comunes están: vergüenza, sentimiento de culpa, baja autoestima, desconfianza al sexo opuesto, inseguridad, alteraciones de sueño, rechazo al contacto físico o a las relaciones sexuales, adicciones, entre otras, produciendo una ruptura en el tejido social ya que actos como los de este tipo en esta población tan vulnerable termina reproduciéndose en conductas erróneas con el resto de la sociedad.

Según información del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, INML y CF en el año 2002 se registraron 64.979 casos de violencia intrafamiliar, de los cuales 10.337 fueron contra personas menores de 18 años. En materia de violencia sexual, la Fiscalía General de la Nación reportó para el mismo año 21.180 casos denunciados con apertura de investigación, de los cuales el 80% tiene una víctima menor de 18 años. De acuerdo con las proyecciones de Medicina Legal, únicamente se denuncia el 5% de los delitos sexuales ocurridos.

Se estima además que, 50.000 mujeres, niñas y niños colombianos han sido víctimas del tráfico de personas hacia el exterior. En Colombia la prostitución infantil ha crecido tres veces en los últimos tres años, existiendo cerca de 30.000 niñas y niños vinculados al mercado sexual.

Estimaciones del DAS y de la Interpol señalan que dicha cifra puede alcanzar los 35.000 niños pero en lo que coinciden las fuentes, es en afirmar que cada día es mayor el ingreso de niños y niñas y que cada vez es más temprana la edad de vinculación a la prostitución.

Casos dramáticos como los de la ciudad de Cartagena donde se ha registrado un aumento en la prostitución infantil, llegando a 873 trabajadores sexuales menores de 18 años no es menos grave a situaciones como las presentadas en el Valle del Cauca o el Eje Cafetero.

Por estas razones y contemplando la gravedad de los delitos y las consecuencias que desencadenan, coincidimos con la autora del proyecto de excluir de subrogados y beneficios penales a quienes cometan estos delitos en menores de edad.

Si bien es cierto que la diversidad de beneficios y subrogados existentes en nuestra legislación penal para este tipo de delitos, consagrados por los principios de política criminal tienen el propósito de descongestionar los despachos judiciales, acelerar los procesos penales, las medidas para prevenir el hacinamiento en las cárceles, y la libertad condicional, la realidad nos demuestra que estas medidas en algunos casos han llevado a una verdadera impunidad de delitos, donde los delitos sexuales no son la excepción.

#### **Marco normativo Código Penal Colombiano**

Los delitos sexuales como la violación, actos sexuales abusivos y proxenetismo, están contemplados en el nuevo Código Penal Colombiano bajo la denominación de “delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales”.

**Artículo 205. Acceso carnal violento.** El que realice acceso carnal con otra persona mediante violencia, incurrirá en prisión de ocho (8) a quince (15) años.

**Artículo 206. Acceso sexual violento.** El que realice en otra persona acto sexual diverso al acceso carnal mediante violencia, incurrirá en prisión de tres (3) a seis (6) años.

**Artículo 207. Acceso carnal o acto sexual en persona puesta en incapacidad de resistir.** El que realice 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 ocho (8) a quince (15) años.

Los delitos sexuales cometidos a menores de catorce años están contemplados en los artículos 208, 209 y 210 del Nuevo Código Penal.

**Artículo 208. Acceso carnal abusivo con menor de catorce años.** El que acceda carnalmente a persona menor de catorce (14) años, incurrirá en prisión de cuatro (4) años a ocho (8) años.

**Artículo 209. Actos sexuales con menor de catorce años.** El que realizare actos sexuales diversos del acceso carnal con persona menor de catorce (14) años o en su presencia, o la induzca a prácticas sexuales, incurrirá en prisión de tres (3) a cinco (5) años.

**Artículo 210. Acceso carnal o acto sexual abusivos con incapaz de resistir.** El que acceda carnalmente a persona en estado de inconsciencia, o que padezca trastorno mental o que esté en incapacidad de resistir, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años.

Si no se realizare el acceso sino actos sexuales diversos de él, la pena será de tres (3) a cinco (5) años de prisión.

#### **Pronunciamiento de la Corte Suprema de justicia respecto de los menores**

La Corte Suprema de Justicia ha expresado sobre el tema del acceso carnal con menor de catorce años, que el abuso no es elemento o ingrediente del tipo. “...La Ley no exige y en ello radica el error del demandante que el abuso deba ser objeto de debate. En atención a la edad de la víctima, el legislador presume de derecho que no se admita prueba en contrario, que esta se halla en circunstancias de inferioridad, en un estado de incapacidad que es aprovechado por quien siendo un adulto no encuentra resistencia alguna a su actuar.

El abuso se cargaría al autor, por obrar sobre una persona menor de 14 años de edad, que no está en condiciones de asumir responsablemente el acto sexual. Nada interesaría, para estos fines, que la misma hubiera asentido el hecho, porque para tomar esas decisiones la ley tiene como inmadura por la edad” (CSJ, Cas Penal. Sent dic. 11/2003 Rad 18585 M. P. Alvaro Orlando Pérez Pinzón).

“...No obstante lo dicho, la Corte considera pertinente observar que existe incongruencia entre las normas legales acusadas, que plasman los delitos de acceso carnal abusivo con menores de catorce años y corrupción, y las pertinentes disposiciones del Código Civil en relación con la edad para contraer matrimonio.

En efecto, como viene de explicarse, la razón de los preceptos acusados reside en la protección de los menores de catorce años, quienes no gozan de una suficiente capacidad de comprensión respecto el acto carnal y, por tanto, aunque presten su consentimiento para realizarlo o para llevar a cabo prácticas sexuales diversas de él, no lo hacen en las mismas condiciones de dominio y autocontrol propios de la persona mayor.

Si ello es así, no se entiende cómo el legislador civil ha supuesto que sea la misma la capacidad de consentimiento que echa de menos la ley penal cuando se trata de la celebración del matrimonio por parte de la mujer menor de catorce años pero mayor de doce. En tal caso, a la luz del Código Civil, no resulta afectada la validez del vínculo aunque falte el permiso de los padres (C.C. Art 140 y 143).

Entonces, habida cuenta de lo anotado en materia de capacidad para contraer matrimonio y de la consagración constitucional de la unión responsable sin matrimonio como forma de constituir una familia, puede darse el caso no contemplado por las normas impugnadas de relaciones sexuales consistentes en acceso carnal o diversas de él con mujer menor de catorce años y mayor de doce, con la cual se haya contraído matrimonio previamente o se haya establecido una familia por vínculos naturales. En esos eventos es claro que no se habría cometido el delito pues existiría una clara justificación del hecho, así no lo haya previsto el legislador de manera explícita (...). (C 146, mar. 23 de 1994. M. P. José Gregorio Hernández).

#### **Normatividad internacional**

El Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, que entró en vigencia el 18 de enero de 2002, basado en los instrumentos jurídicos internacionales del Convenio de la

Haya sobre la protección del menor y su respectiva penalización, en su artículo 3° claramente estipula que:

1. Todo Estado Parte adoptará medidas para que, como mínimo, los actos y actividades que a continuación se enumeran queden íntegramente comprendidos en su legislación penal, tanto si se han cometido dentro como fuera de sus fronteras, o si se han perpetrado individual o colectivamente:

a) En relación con la venta de niños, en el sentido en que se define en el artículo 2°:

i) Ofrecer, entregar o aceptar, por cualquier medio, un niño con fines de:

a) Explotación sexual del niño;

b) Transferencia con fines de lucro de órganos del niño;

c) Trabajo forzoso del niño;

ii) Inducir indebidamente, en calidad de intermediario, a alguien a que preste su consentimiento para la adopción de un niño en violación de los instrumentos jurídicos internacionales aplicables en materia de adopción;

b) La oferta, posesión, adquisición o entrega de un niño con fines de prostitución, en el sentido en que se define en el artículo 2°;

c) La producción, distribución, divulgación, importación, exportación, oferta, venta o posesión, con los fines antes señalados, de pornografía infantil, en el sentido en que se define en el artículo 2°.

2. Con sujeción a los preceptos de la legislación de los Estados Partes, estas disposiciones se aplicarán también en los casos de tentativa de cometer cualquiera de estos actos y de complicidad o participación en cualquiera de estos actos.

3. Todo Estado Parte castigará estos delitos con penas adecuadas a su gravedad.

4. Con sujeción a los preceptos de su legislación, los Estados Partes adoptarán, cuando proceda, disposiciones que permitan hacer efectiva la responsabilidad de personas jurídicas por los delitos enunciados en el párrafo 1 del presente artículo. Con sujeción a los principios jurídicos aplicables en el Estado Parte, la responsabilidad de las personas jurídicas podrá ser penal, civil o administrativa.

5. Los Estados Partes adoptarán todas las disposiciones legales y administrativas pertinentes para que todas las personas que intervengan en la adopción de un niño actúen de conformidad con los instrumentos jurídicos internacionales aplicables.

Son estos fundamentos jurídicos y conceptuales del ámbito nacional e internacional que evocan a que se le hagan ciertas modificaciones al proyecto de ley presentado, con el propósito de mejorar la propuesta que a nuestro parecer es buena y necesaria. En este sentido las modificaciones del proyecto que ponemos a consideración son las siguientes:

#### **MODIFICACIONES AL TEXTO PROPUESTO**

El título del proyecto quedará así:

**Título, por medio de la cual se eliminan los beneficios penales y subrogados consagrados en el Código Penal, para los delitos sexuales cometidos en menores de edad.**

#### **Justificación**

Se cambia la redacción del título debido a que tal como está planteado no es concordante con el objetivo del proyecto, que consiste en la eliminación de los subrogados y beneficios penales para los delitos sexuales cometidos contra menores de edad. Como está planteado el título en el proyecto puede ser interpretado como la creación de medidas que erradiquen el ejercicio de estos delitos sexuales en los menores de edad.

El artículo 1° del proyecto quedará así:

Artículo 1° *Exclusión de beneficios y subrogados.* Cuando se trate de los delitos contra la Libertad, Integridad y Formación sexuales, cometidos contra menores de edad, no procederán las rebajas de pena por sentencia anticipada y confesión; ni se concederán los subrogados penales o mecanismos sustitutivos de la pena privativa de la libertad de condena de ejecución condicional o suspensión condicional de ejecución de la

pena, o libertad condicional. Tampoco procederá respecto de los mencionados delitos la prisión domiciliaria como sustitutiva de la prisión, ni habrá lugar a ningún otro beneficio o subrogado legal, judicial o administrativo, salvo los beneficios por colaboración consagrados en el Código de Procedimiento Penal siempre que esta sea efectiva.

#### **Justificación**

Se cambia la redacción del artículo 1° al agrupar todos los delitos de este tipo bajo la denominación “delitos contra la Libertad, Integridad y Formación sexuales” tal como están contemplados en el Título IV del Código penal; con este cambio se incluyen los delitos de acceso carnal o acto sexual en persona puesta en incapacidad de resistir y acceso carnal o acto sexual en persona incapaz de resistir, que en el proyecto no se encontraban como los delitos a los que se les eliminan los subrogados y beneficios penales.

En el proyecto se emplean las expresiones, catorce años, menor de edad, menor de 18 años, menores, y el Código del Menor genéricamente utiliza la expresión menor de edad, razón por la cual todos los delitos se unifican con la expresión menores de edad a excepción de los delitos de acceso carnal abusivo con menor de catorce años y actos sexuales con menor de catorce años que están explícitamente señalados en los artículos 208 y 209 del Código Penal.

A su vez se elimina la condición de que para adquirir los beneficios por colaboración se tenga que cumplir con las dos terceras partes de la condena, ya que consideramos que su efecto no conlleva a la erradicación del delito.

#### **PLIEGO DE MODIFICACIONES**

**Título, por medio de la cual se eliminan los beneficios penales y subrogados consagrados en el Código Penal, para los delitos sexuales cometidos en menores de edad.**

Artículo 1° *Exclusión de beneficios y subrogados.* Cuando se trate de los delitos contra la Libertad, Integridad y Formación sexuales, cometidos contra menores de edad, no procederán las rebajas de pena por sentencia anticipada y confesión; ni se concederán los subrogados penales o mecanismos sustitutivos de la pena privativa de la libertad de condena de ejecución condicional o suspensión condicional de ejecución de la pena, o libertad condicional. Tampoco procederá respecto de los mencionados delitos la prisión domiciliaria como sustitutiva de la prisión, ni habrá lugar a ningún otro beneficio o subrogado legal, judicial o administrativo, salvo los beneficios por colaboración consagrados en el Código de Procedimiento Penal siempre que esta sea efectiva.

Artículo 2° *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación.

#### **Proposición**

Teniendo en cuenta las modificaciones planteadas solicitamos a la honorable Comisión Primera dar primer debate al Proyecto de ley número 162 de 2004 Cámara, *por medio de la cual se dictan medidas tendientes a erradicar los delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales cometidos en menores de edad.*

Atentamente,

Honorables Representantes,

*Clara Pinillos*, Coordinadora de Ponentes; *Luis Fernando Velasco*, Ponente.

\* \* \*

#### **PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY 169 CAMARA**

*por la cual se regula el derecho a la información y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., noviembre 20 de 2004

Doctor

PLINIO OLANO BECERRA

Presidente Comisión Sexta Constitucional

Ciudad.

Apreciado señor Presidente:

De conformidad con la honrosa asignación que usted me hiciera, procedo a rendir informe de ponencia favorable al **Proyecto de ley 169 Cámara**, por la cual se regula el Derecho a la Información y se dictan otras disposiciones.

### Informe de ponencia

**El Proyecto de ley 169 Cámara**, por la cual se regula el Derecho a la Información y se dictan otras disposiciones, fue presentado a consideración de esta célula legislativa por el honorable Representante a la Cámara, doctor Alonso Acosta Osio y por designación de la presidencia me corresponde a mí presentar el respectivo informe de ponencia.

Como su autor lo señala con precisión, el propósito del Proyecto de Ley de la referencia, es regular el derecho a la información de los colombianos, el cual está consagrado en el artículo 20 de la Constitución Política de Colombia, con el claro fin de que los colombianos gocen de igualdad de oportunidades para acceder a la información de las diferentes instancias del Estado.

Se trata de regular las libertades de expresión y de información que tienen una consideración preferente en nuestro ordenamiento jurídico porque ayudan a la formación y existencia de una opinión pública libre, lo que es importante para el ejercicio de los derechos inherentes al funcionamiento de un sistema democrático.

Como lo señala el autor en su exposición de motivos “La opinión pública libre es contraria a cualquier manipulación de la información y a la infiltración de la desinformación. Todo lo anterior lleva a definir el derecho a la información como lo contempla Manuel Fernández Areal en su libro “Introducción al Derecho de la Información” “Como el conjunto de normas jurídicas que tienen por objeto la tutela, reglamentación y delimitación del derecho a obtener y difundir ideas, opiniones y hechos noticiables”.

En Colombia la Corte Constitucional ha sentado jurisprudencia y ha interpretado el derecho a la información a la luz no sólo de la Constitución sino de los tratados sobre derechos humanos de los cuales hace parte Colombia integrando el denominado “bloque de constitucionalidad,” estipulados en los artículos 93, 94 y 213 de la Carta Política.

En Sentencias T-1000/00 T-036/02, Magistrados Ponentes, Vladimiro Naranjo Mesa, T-036/02 Rodrigo Escobar Gil y T-259/94 Magistrado José Gregorio Hernández, respectivamente han señalado que el derecho a la información debe ser considerado ‘como un derecho de doble vía, dentro del cual se proyectan dos ámbitos de protección:

i) El sujeto activo de la información conformado a su vez por cuatro garantías: la libertad de informar, así como de fundar medios masivos de comunicación, la protección de la actividad periodística y la prohibición de la censura;

ii) En cuanto el sujeto pasivo, este tiene derecho a exigir que la información entregada sea oportuna, veraz e imparcial, o como lo ha dicho la Corte que corresponda objetivamente a los acontecimientos que son materia noticiosa y que no se manipule hacia determinados fines e intereses”.

En la Sentencia T-403/92, de la cual fue ponente el entonces Magistrado Eduardo Cifuentes y en la C-087/98, M. P. Carlos Gaviria Díaz, consagran que el derecho a la información goza de “una posición preferente *prima facie*, sobre otros derechos fundamentales, cuya finalidad es resguardar la esfera privada del individuo. Ha sido clara la jurisprudencia constitucional al señalar que entre el eventual daño ocasionado por ser una información errada (consecuencia de la libertad de informar) y la restricción a esta para evitarlo, es preferible asumir el riesgo primero”.

En Sentencia C-87 de 1998 Carlos Gaviria Díaz como Magistrado Ponente, distingue la Corte Constitucional entre libertad de opinión y libertad de información. Dice que no son actividades equivalentes porque “si la opinión implica un juicio de valor, la información lo que demanda es la elaboración de un juicio de ser, mediante el cual se comunica el conocimiento que se tiene acerca de una situación o de un

hecho. Las dos operaciones a menudo se combinan consciente o inconscientemente en la actividad diaria del comunicador, porque lo más corriente es presentar el hecho evaluado”.

En conclusión, el objeto del proyecto de ley de la referencia, es facilitarle al ciudadano el acceso a información proporcionada por las entidades públicas, señalarles a las autoridades las obligaciones que les corresponde para hacer valer el derecho a la información y proteger aquella información que puede dañar el derecho a la privacidad de las personas o la confidencialidad del Estado. Esta norma le indica a las autoridades públicas la manera de poner a disposición de los ciudadanos, en forma oportuna y equitativa, la información generada por el sector público, con la finalidad de propender a la transparencia de la gestión pública y contribuir a la democratización dentro de nuestro Estado de Derecho, con la protección de los datos personales y las fuentes de información de los periodistas y comunicadores sociales.

En ese orden de idea, el **Proyecto de ley 169 Cámara**, por la cual se regula el Derecho a la Información y se dictan otras disposiciones, debe ser mejorado en el siguiente sentido para que surta el efecto que se propone:

En el artículo 1º debe incluirse un párrafo que expresamente señale que el objeto de la presente ley es el desarrollo del derecho a la información consagrado en el artículo 20 de la Constitución Política de Colombia.

Respecto a la **información reservada**, si bien es cierto es necesaria por razones de la seguridad del Estado, no puede convertirse en una traba al acceso a la información por parte de los ciudadanos, ni puede facilitar la conformación de posiciones dominantes a personas que pueden adquirir esa información clasificada, por medios ilegales, lo que terminaría vulnerando los derechos a la igualdad y la libre competencia.

Por tal motivo propongo suprimir los literales b), c), f) y g), ya que el tipo de reservas señalados en ellos, dejarían a los ciudadanos sin la posibilidad de acceder a información fundamental sobre las políticas del Gobierno sobre los temas contemplados en los literales citados, lo que podría terminar restringiendo la información proveniente de las entidades del Estado, lo cual sería contrario al propósito del presente proyecto de ley.

Finalmente, debe incluirse en el proyecto del ley en mención un párrafo que señale que lo dispuesto en la presente ley, no afecta para nada lo establecido en los artículos 258 y 260 de la Ley 5ª de 1992, respecto al derecho de los Congresistas de Colombia a solicitar información y documentación por parte de los funcionarios públicos.

Con base en lo anterior, propongo el siguiente pliego de modificaciones:

### PLIEGO DE MODIFICACIONES

#### (Los cambios en negrilla)

**Artículo 1º.** La presente ley tiene por **objeto reglamentar el artículo 20 de la Constitución Política** y proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información contenida en cualesquiera de las Ramas del Poder Público y de los demás entes que constituyen la estructura del Estado, mediante procedimientos sencillos y expeditos, con la siguiente finalidad:

- Propender a la transparencia de la gestión pública mediante la difusión de la información que generan los diferentes entes del Estado;
- Garantizar la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados;
- Mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos;
- Contribuir a la democratización de la Sociedad Colombiana y la plena vigencia del Estado de Derecho.

**Parágrafo 1º.** El derecho a la información de que trata la presente ley por ser de carácter gubernamental es público y los particulares tendrán acceso a la misma en los términos que contempla la presente ley.

(Se introduce el siguiente párrafo nuevo).

**Parágrafo 2º.** La presente ley no restringe el derecho de los senadores y representantes a la Cámara de solicitar información y

**documentación a los funcionarios del Estado, tal como lo consagran los artículos 258 y 260 de la Ley 5ª de 1992.**

El artículo 9º quedará así: **(se suprimen los textos que van en negrillas).**

**Artículo 9º.** Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya difusión pueda:

a) Comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional.

**b) Menoscabar la conducción de las negociaciones o bien de las relaciones internacionales, incluida aquella información que otros estados u organismos internacionales entreguen con carácter de confidencialidad al Estado;**

**c) Dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país;**

d) Poner en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona;

e) Causar un serio perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes, prevención o persecución de los delitos, la impartición de la justicia, la recaudación de las contribuciones, las operaciones de control migratorio, las actuaciones procesales en procesos judiciales o administrativos y las que contemplen la legislación vigente;

**f) Las que por disposición expresa de una ley sea considerada confidencial, reservada, comercial reservada o gubernamental confidencial;**

**g) Los secretos comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario u otro considerado como tal por disposición legal;**

h) Las investigaciones preliminares;

i) Los expedientes judiciales siempre que no se haya dictado sentencia;

j) Los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos en tanto no se haya dictado la resolución administrativa;

k) La que contenga declaraciones o testimonios que hagan parte de un proceso de los servidores públicos hasta tanto no sea adoptada la decisión definitiva.

### Proposición

Con el respectivo pliego de modificaciones, previamente sustentado en el informe de ponencia, propongo que se dé primer debate al **Proyecto de ley 169 Cámara, por la cual se regula el Derecho a la Información y se dictan otras disposiciones.**

De los honorables Congresistas,

*Alexánder López Maya,*

Representante por el Valle del Cauca.

### EXPOSICION DE MOTIVOS

Honorables Congresistas:

En mi condición de Parlamentario y miembro de la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, que habrá de estudiar en primer debate el presente proyecto de ley que pongo a consideración del Congreso de Colombia que he titulado, *por la cual se regula el Derecho a la Información y se dictan otras disposiciones*, permitiéndome a través de esta iniciativa proponer la incorporación en el ordenamiento jurídico de la regulación de este importante derecho, con el fin de desarrollar los parámetros constitucionales en cuanto al Derecho de la Información se refiere, propendiendo por la libertad de expresión y difusión del pensamiento y opiniones y de recibir información veraz o imparcial por parte de las autoridades públicas que integran la estructura del Estado.

Es menester señalar que el derecho a la libertad de expresión consagrado en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en 1789, se convierte en derecho reconocido universalmente con la Declaración Universal de Derechos Humanos, cuando en su artículo 19 establece que “todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier

medio de expresión” lo que constituye en esencia el contenido del Derecho a la Información.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos designa como facultades esenciales la de recibir, investigar y la de difundir informaciones.

La facultad de recibir incluye la obtención, recepción y difusión de noticias. La información ha de ser completa, veraz y promover la participación.

La facultad de investigar es atribuida al público a los medios informativos, y a los profesionales de la información. Tiene una doble faceta como dice José María Desantes Guanter en su obra “La Información como Derecho” haciendo su planteamiento como derecho del ciudadano y como deber de los que manejan las fuentes de información.

La facultad de difundir la información conlleva en no poner obstáculos a la libre difusión de opiniones e informaciones.

De igual manera, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas en su artículo 18, reconoce el derecho de toda persona a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión. A su vez el artículo 19 consagra la libertad de opinión y de expresión.

Igualmente, el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales de Roma de 1950, reconoce en el artículo 9º la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión y en el artículo 10 se garantiza la libertad de expresión y el derecho a la información.

En efecto, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha desarrollado una abundante jurisprudencia destacando el carácter integrador de la libertad de expresión, que incluye tanto la libertad de opinión como la de recibir o comunicar informaciones o ideas. Así lo requiere el pluralismo, la tolerancia y el espíritu de apertura, sin los cuales no existe sociedad democrática.

Referente a la necesidad de justificar los límites a la libertad de expresión y de información el Tribunal exige que se encuentren probadas la limitación o injerencia que ha de estar prevista en la ley, justificada en una finalidad legítima, de ser compatible en una sociedad democrática y proporcional a la finalidad legítima perseguida.

Se ha considerado que las libertades de expresión y de información tienen una consideración preferente porque ayudan a la formación y existencia de una opinión pública libre, lo que es importante para el ejercicio de los derechos inherentes al funcionamiento de un sistema democrático.

La opinión pública libre es contraria a cualquier manipulación de la información y a la infiltración de la desinformación. Todo lo anterior lleva a definir el Derecho a la Información como lo contempla Manuel Fernández Arca en su libro “Introducción al Derecho de la Información”, “Como el conjunto de normas jurídicas que tienen por objeto la tutela, reglamentación y delimitación del derecho a obtener y difundir ideas, opiniones y hechos noticiables”.

En Colombia la Corte Constitucional ha sentado jurisprudencia y ha interpretado el Derecho a la Información a la luz no solo de la Constitución sino de los tratados sobre Derechos Humanos de los cuales hace parte Colombia integrando el denominado “bloque de constitucionalidad”, estipulados en los artículos 93, 94 y 213 de la Carta Política. Por tanto, ha establecido doctrinas constitucionales como:

En Sentencias T-1000/00 T-036/02 Magistrados Ponentes Viadimiro Naranjo Mesa, T-036102 Rodrigo Escobar Gil y T-259/94 Magistrado José Gregorio Hernández, respectivamente han señalado que el Derecho a la Información debe ser considerado “como un derecho de doble vía, dentro del cual se proyectan dos ámbitos de protección (i) el sujeto activo de la información conformado a su vez por cuatro garantías: La libertad de informar, así como de fundar medios masivos de comunicación, la protección de la actividad periodística y la prohibición de la censura (ii), en cuanto el sujeto pasivo, este tiene derecho a exigir que la información entregada sea oportuna, veraz e imparcial, o como lo ha dicho la Corte” que corresponda objetivamente a los acontecimientos que son materia noticiosa y que no se manipulo hacia determinados fines e intereses.

En Sentencias T-403/92 donde es Magistrado Ponente Eduardo Cifuentes y C-087/98 M. P. Carlos Gaviria Díaz consagran que el Derecho a la Información goza de “una posición preferente *prima facie*, sobre otros derechos fundamentales, cuya finalidad es resguardar la esfera privada del individuo. Ha sido clara la jurisprudencia constitucional al señalar que entre el eventual daño ocasionado por ser una información errada (consecuencia de la libertad de informar) y la restricción a esta para evitado, es preferible asumir el riesgo primero”.

En Sentencia C-87 de 1998 Carlos Gaviria Díaz como Magistrado Ponente, distingue la Corte Constitucional entre libertad de opinión y libertad de información. Dice que no son actividades equivalentes porque “si la opinión implica un juicio de valor; la información lo que demanda es la elaboración de un juicio de ser, mediante el cual se comunica el conocimiento que se tiene acerca de una situación o de un hecho. Las dos operaciones a menudo se...”

PROYECTO DE LEY NUMERO 169 CAMARA  
por la cual se regula el Derecho a la Información  
y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

TITULO I

DEL OBJETO DE LA LEY

Artículo 1°. La presente ley tiene por objeto proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información contenida en cualesquiera de las Ramas del Poder Público y de los demás Entes que constituyen la estructura del Estado, mediante procedimientos sencillos y expeditos, con la siguiente finalidad:

- e) Propender por la transparencia de la gestión pública mediante la difusión de la información que generan los diferentes entes del Estado;
- f) Garantizar la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados;
- g) Mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos;
- h) Contribuir a la democratización de la Sociedad Colombiana y la plena vigencia del Estado de Derecho.

Parágrafo. El derecho a la información de que trata la presente ley por ser de carácter gubernamental es pública y los particulares tendrán acceso a la misma en los términos que contempla la presente ley.

TITULO II

DE LAS DEFINICIONES EN MATERIA DE INFORMACION

Artículo 2°. *De la información.* Entiéndese por información, la contenida en documentos que los sujetos obligados generen, obtengan, adquieran, transformen o conserven por cualquier título.

Artículo 3°. *De la información reservada.* Es aquella información que se encuentra temporalmente sujeta a las excepciones previstas en el ordenamiento jurídico atinentes a la seguridad nacional, confidencialidad y lo concerniente a los datos personales.

Artículo 4°. *De los documentos.* Entiéndese como documentos a los expedientes, reportes, estudios, actas, resoluciones, oficios, correspondencia, acuerdos, directivas, notas, cartas, archivos, mapas, libros, fotografías, grabaciones, memorandos, estadísticas o bien cualesquier otro registro que documente el ejercicio de las facultades o la actividad de los sujetos obligados y sus servidores públicos, sin importar su fuente o fecha de elaboración.

Parágrafo. Los documentos a que se refiere el presente artículo podrán estar en cualesquier medio, sea escrito, impreso, sonoro, visual, electrónico, informático u holográfico.

Artículo 5°. *De los datos personales.* Entiéndese por datos personales la información concerniente a una persona física, identificada o identificable, de acuerdo con su origen étnico o racial o referida a sus características físicas, genéticas, morales o emocionales, su vida afectiva y familiar, domicilio, número telefónico, patrimonio, ideología, opiniones políticas, creencias o convicciones religiosas y filosóficas, estados de salud físicos o mentales, preferencias sexuales o análogas que afecten el derecho fundamental a la vida, intimidad y dignidad humana.

Artículo 6°. *De los sistemas de datos personales.* Es el conjunto ordenado de datos personales que estén en posesión de un sujeto obligado.

Artículo 7°. *De los sujetos obligados.* Entiéndase por sujetos obligados para efectos de la consecución de la información a que se refiere la presente ley, a las Ramas del Poder Público, Ejecutiva, Legislativa y Judicial y a los demás Entes que hacen parte de la Administración Pública dentro de la Estructura del Estado y cualesquiera de sus órganos y dependencias a nivel central, desconcentrado, descentralizado y territorial, correspondientes a las atribuciones contenidas en la Constitución Nacional y la legislación vigente.

TITULO III

DE LAS OBLIGACIONES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA  
REFERENTES AL DERECHO A LA INFORMACION

Artículo 8°. Todas las personas gozan del derecho a pedir en forma escrita y a recibir información procedente de entidades públicas sin estar obligado a justificar un interés específico para la consecución de la misma.

Con excepción de la información reservada, confidencial o atinente a datos personales previstas en esta ley, generada por los diferentes Entes del Estado, señalados como los sujetos obligados en la presente ley, pertenecientes a la administración pública, deberán poner a disposición del público en forma oportuna y equitativa la información que se requiera de acuerdo con las funciones que desempeñen, en un término no mayor de diez (10) días hábiles.

Parágrafo 1°. La información a que se refiere el presente artículo debe tener una fuente fidedigna y veraz, en correspondencia con la información que reposa en el expediente oficial.

Parágrafo 2°. No podrá obligarse a ningún periodista o Comunicador Social a revelar sus fuentes de información.

CAPITULO I

**De la información reservada y confidencial**

Artículo 9°. Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya difusión pueda:

- l) Comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional;
- m) *Menoscar la conducción de las negociaciones o bien de las relaciones internacionales, incluida aquella información que otros estados u organismos internacionales entreguen con carácter de confidencialidad al Estado;*
- n) *Dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país;*
- o) Poner en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona;
- p) Causar un serio perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes, prevención o persecución de los delitos, la impartición de la justicia, la recaudación de las contribuciones, las operaciones de control migratorio, las actuaciones procesales en procesos judiciales o administrativos y las que contemplen la legislación vigente;
- q) Las que por disposición expresa de una Ley sea considerada confidencial, reservada, comercial reservada o gubernamental confidencial;
- r) ***Los secretos comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario u otro considerado como tal por disposición legal;***
- s) Las investigaciones preliminares;
- t) Los expedientes judiciales siempre que no se haya dictado sentencia;
- u) Los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos en tanto no se haya dictado la resolución administrativa;
- v) La que contenga declaraciones o testimonios que hagan parte de un proceso de los servidores públicos hasta tanto no sea adoptada la decisión definitiva.

Parágrafo. Cuando concluya el periodo de reserva o las causas que hayan dado origen a la reserva de la información contenidas en los

numerales h) e i) del presente artículo, dicha información podrá ser pública, protegiendo la información confidencial que en ella se contenga.

No podrá invocarse el carácter de reservado cuando se trate de la investigación de violaciones graves de derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad.

## CAPITULO II

### De la protección de los datos personales

Artículo 10. Los sujetos obligados a que se refiere la presente ley serán responsables de los datos personales y en relación con estos deberán:

a) Adoptar los procedimientos adecuados para recibir y responder las solicitudes de acceso y corrección de datos, así como capacitar a los servidores públicos y dar a conocer información sobre sus políticas en relación con la protección de tales datos;

b) Tratar datos personales solo cuando estos sean adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con los propósitos para los cuales se hayan obtenido;

c) Procurar que los datos personales sean exactos y actualizados;

d) Sustituir, rectificar o completar, de oficio, los datos personales que fueren inexactos, ya sea total o parcialmente, o incompletos, en el momento en que tengan conocimiento de esta situación;

e) Adoptar las medidas necesarias que garanticen la seguridad de los datos personales y eviten su alteración, pérdida, transmisión y acceso no autorizado.

Artículo 11. *Vida privada y derecho a la información.*

a) Toda persona tendrá derecho a que se respete su vida privada cuando se trate de informaciones relativas a su salud;

b) Toda persona tendrá derecho a conocer toda información obtenida respecto a su salud. No obstante, deberá respetarse la voluntad de una persona de no ser informada;

c) De modo excepcional, la ley podrá establecer restricciones, en interés del paciente y por motivos de salubridad pública.

Artículo 12. Los sujetos obligados no podrán difundir, distribuir o comercializar los datos personales contenidos en los sistemas de información, desarrollados en el ejercicio de sus funciones, salvo que haya mediado el consentimiento expreso, por escrito o por un medio de autenticación similar, de los individuos a que haga referencia la información.

Artículo 13. No se requerirá el consentimiento de los individuos para proporcionar los datos personales en los siguientes casos:

a) Los necesarios para la prevención o el diagnóstico médico, la prestación de asistencia médica o la gestión de servicios de salud;

b) Los necesarios por razones estadísticas, científicas o de interés general previstas en la Ley, previo procedimiento por el cual no puedan asociarse los datos personales con el individuo a quien se refieran;

c) Cuando exista una orden judicial;

d) A terceros cuando se contrate la prestación de un servicio que requiera el tratamiento de datos personales. Dichos terceros no podrán utilizar los datos personales para propósitos distintos a aquellos para los cuales se les hubieren transmitido;

e) En los demás casos que contemple la ley.

## CAPITULO III

### De las responsabilidades y sanciones

Artículo 14. Serán causas de responsabilidad administrativa de los servidores públicos por incumplimiento de las obligaciones establecidas en la presente ley, las siguientes:

a) Usar, sustraer, destruir, ocultar, inutilizar, divulgar o alterar total o parcialmente y de manera indebida información que se encuentre bajo custodia, a la cual tengan acceso o conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión;

b) Actuar con negligencia, dolo o mala fe en la sustanciación de las solicitudes de acceso a la información o en la difusión de la información a que están obligados conforme a la presente ley;

c) Denegar intencionalmente información no clasificada como reservada o no considerada confidencial;

d) Entregar información considerada como reservada o confidencial;

e) Entregar intencionalmente de manera incompleta información requerida en una solicitud de acceso a la misma.

Parágrafo. Las responsabilidades y sanciones administrativas que se generen por el incumplimiento de las obligaciones a que se refiere el presente artículo, son de carácter disciplinario contempladas en la legislación vigente, sin detrimento de las del orden civil o penal que procedan.

Artículo 15. *Vigencia de la ley.* La presente ley tendrá vigencia a partir de su publicación en el *Diario Oficial* y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

*Alonso Acosta Osio,*

Representante a la Cámara por el departamento del Atlántico.

\* \* \*

## PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

### AL PROYECTO DE LEY NUMERO 169 DE 2004 CAMARA

*por la cual se regula el Derecho a la Información y se dictan otras disposiciones.*

Doctor

Plinio Edilberto Olano

Presidente Comisión Sexta Constitucional

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad.

En cumplimiento de la honrosa designación que, como coordinador de ponentes, me hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional de la Honorable Cámara de Representantes, procedo en los términos fijados por la Ley 5ª de 1992, a rendir informe de ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 169 de 2004 Cámara, *por la cual se regula el Derecho a la Información y se dictan otras disposiciones.*

### Origen de la iniciativa

El proyecto de la referencia es iniciativa del honorable Representante Alonso Acosta Osio, quien lo presentó para que se surta el primer debate en la Comisión Sexta Constitucional de la honorable Cámara de Representantes.

## PROYECTO DE LEY

### TITULO I

#### DEL OBJETO DE LA LEY

Artículo 1º. La presente ley tiene por objeto proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información contenida en cualesquiera de las Ramas del Poder Público y de los demás Entes que constituyen la estructura del Estado, mediante procedimientos sencillos y expeditos, con la siguiente finalidad:

a) Propender a la transparencia de la gestión pública mediante la difusión de la información que generan los diferentes entes del Estado;

b) Garantizar la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados;

c) Mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos;

d) Contribuir a la democratización de la sociedad colombiana y la plena vigencia del Estado de Derecho.

Parágrafo. El Derecho a la Información de que trata la presente ley por ser de carácter gubernamental es pública y los particulares tendrán acceso a la misma en los términos que contempla la presente ley.

### TITULO II

#### DE LAS DEFINICIONES EN MATERIA DE INFORMACION

Artículo 2º. *De la información.* Entiéndase por información, la contenida en documentos que los sujetos obligados generen, obtengan, adquieran, transformen o conserven por cualquier título.

Artículo 3º. *De la información reservada.* Es aquella información que se encuentra temporalmente sujeta a las excepciones previstas en el

ordenamiento jurídico atinentes a la seguridad nacional, confidencialidad y lo concerniente a los datos personales.

Artículo 4°. *De los documentos.* Entiéndase como documentos a los expedientes, reportes, estudios, actas, resoluciones, oficios, correspondencia, acuerdos, directivas, notas, cartas, archivos, mapas, libros, fotografías, grabaciones, memorandos, estadísticas, o bien cualesquier otro registro que documente el ejercicio de las facultades o la actividad de los sujetos obligados y sus servidores públicos, sin importar su fuente o fecha de elaboración.

Parágrafo. Los documentos a que se refiere el presente artículo podrán estar en cualquier medio, sea escrito, impreso, sonoro, visual, electrónico, informático y holográfico.

Artículo 5°. *De los datos personales.* Entiéndase por datos personales la información concerniente a una persona física, identificada o identificable, de acuerdo con su origen étnico o racial o referida a sus características físicas, genéticas, morales o emocionales, su vida afectiva y familiar, domicilio, número telefónico, patrimonio, ideología, opiniones políticas, creencias o convicciones religiosas y filosóficas, estados de salud físicos o mentales, preferencias sexuales o análogas que afecten el derecho fundamental a la vida, intimidad y dignidad humana.

Artículo 6°. *De los sistemas de datos personales.* Es el conjunto ordenado de datos personales que estén en posesión de un sujeto obligado.

Artículo 7°. *De los sujetos obligados.* Entiéndase por sujetos obligados para efectos de la consecución de la información a que se refiere la presente ley, a las Ramas del Poder Público, Ejecutiva, Legislativa y Judicial y a los demás entes que hacen parte de la Administración Pública dentro de la Estructura del Estado y cualesquiera de sus órganos y dependencias a nivel central, desconcentrado, descentralizado y territorial, correspondiente a las atribuciones contenidas en la Constitución Nacional y la legislación vigente.

### TITULO III

#### DE LAS OBLIGACIONES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA REFERENTES AL DERECHO A LA INFORMACION

Artículo 8°. Todas las personas gozan del derecho a pedir en forma escrita y a recibir información procedente de entidades públicas sin estar obligadas a justificar un interés específico para la consecución de la misma.

Con excepción de la información reservada, confidencial o atinente a datos personales previstas en esta ley generada por los diferentes Entes de Estado, señalados como los sujetos obligados en la presente ley, pertenecientes a la administración pública, deberán poner a disposición del público en forma oportuna y equitativa la información que se requiera de acuerdo con las funciones que desempeñen, en un término no mayor de diez (10) días hábiles.

Parágrafo 1°. La información a que se refiere el presente artículo debe tener una fuente fidedigna y veraz, en correspondencia con la información que reposa en el expediente oficial.

Parágrafo. No podrá obligarse a ningún periodista o Comunicador Social a revelar sus fuentes de información.

### CAPITULO I

#### De la información reservada y confidencial

Artículo 9°. Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya difusión pueda:

- Comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional;
- Menoscarar la conducción de las negociaciones o bien de las relaciones internacionales, incluida información que otros estados u organismos internacionales entreguen con carácter de confidencialidad al Estado;
- Dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país;
- Poner en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona;
- Causar un serio perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes, prevención o persecución de los delitos, la

impartición de la justicia, la recaudación de las contribuciones, las operaciones de control migratorio, las actuaciones procesales en procesos judiciales o administrativos y las que contemplen la legislación vigente;

f) Las que por disposición expresa de una Ley sea considerada confidencial, reservada, comercial reservada o gubernamental confidencial;

g) Los secretos comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario u otro considerado como tal por disposición legal;

h) Las investigaciones preliminares;

i) Los expedientes judiciales siempre que no se haya dictado sentencia;

j) Los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos en tanto que no se haya dictado resolución administrativa;

k) La que contenga declaraciones o testimonios que hagan parte de un proceso de los servidores públicos hasta tanto no sea adoptada la decisión definitiva.

Parágrafo. Cuando concluya el periodo de reserva o las causales que hayan dado origen a la reserva de la información, contenidas en los numerales h y j del presente artículo, dicha información podrá ser pública, protegiendo la información confidencial que en ella se contenga.

No podrá invocarse el carácter de reservado cuando se trate de la investigación de violaciones graves de derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad.

### CAPITULO II

#### De la protección de los datos personales

Artículo 10. Los sujetos obligados a que se refiere la presente ley serán responsables de los datos personales y en relación con estos deberán:

a) Adoptar los procedimientos adecuados para recibir y responder las solicitudes de acceso y corrección de datos, así como capacitar a los servidores públicos y dar a conocer información sobre sus políticas en relación con la protección de tales datos;

b) Tratar datos personales solo cuando estos sean adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con los propósitos para los cuales se hayan obtenido;

c) Procurar que los datos personales sean exactos y actualizados;

d) Sustituir, rectificar o completar, de oficio, los datos personales que fueren inexactos, ya sea total o parcialmente, o incompletos, en el momento en que tengan conocimiento de esta situación;

e) Adoptar las medidas necesarias que garanticen la seguridad de los datos personales y eviten su alteración, pérdida, transmisión y acceso no autorizado.

Artículo 11. *Vida privada y derecho a la información:*

a) Toda persona tendrá derecho a que se respete su vida privada cuando se trate de informaciones relativas a su salud;

b) Toda persona tendrá derecho a conocer toda información obtenida respecto a su salud. No obstante, deberá respetarse la voluntad de una persona de no ser informada;

c) De modo excepcional, la ley podrá establecer restricciones, en interés del paciente y por motivos de salubridad pública.

Artículo 12. Los sujetos obligados no podrán difundir, distribuir o comercializar los datos personales contenidos en los sistemas de información, desarrollados en el ejercicio de sus funciones, salvo que haya mediado el consentimiento expreso, por escrito o por un medio de autenticación similar, de los individuos a que hace referencia la información.

Artículo 13. No se requerirá el consentimiento de los individuos para proporcionar los datos personales en los siguientes casos:

a) Los necesarios para la prevención o el diagnóstico médico, la prestación de asistencia médica o la gestión de servicios de salud;

b) Los necesarios por razones estadísticas, científicas o de interés general previstos en la ley, previo procedimiento por el cual no puedan asociarse los datos personales con el individuo a quien se refieran;

c) Cuando exista una orden judicial;



d) A terceros cuando se contrate la prestación de un servicio que requiera el tratamiento de datos personales. Dichos terceros no podrán utilizar los datos personales para propósitos distintos a aquellos para los cuales se les hubieren transmitido;

e) En los demás casos que contemple la ley.

### CAPITULO III

#### De las responsabilidades y sanciones

Artículo 14. Serán causas de responsabilidad administrativa de los servidores públicos por incumplimiento de las obligaciones establecidas en la presente ley, las siguientes:

a) Usar, sustraer, destruir, ocultar, inutilizar, divulgar o alterar total o parcialmente y de manera indebida información que se encuentre bajo custodia, a la cual tengan acceso o conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión;

b) Actuar con negligencia, dolo o mala fe en la sustanciación de las solicitudes de acceso a la información o en la difusión de la información a que están obligados conforme a la presente ley;

c) Denegar intencionalmente información no clasificada como reservada o no considerada confidencial;

d) Entregar información considerada como reservada o confidencial;

e) Entregar intencionalmente de manera incompleta información requerida en una solicitud de acceso a la misma.

Parágrafo. Las responsabilidades y sanciones administrativas que se generen por el incumplimiento de las obligaciones a que se refiere el presente artículo, son de carácter disciplinario contempladas en la legislación vigente, sin detrimento de las del orden civil o penal que procedan.

Artículo 15. *Vigencia de la ley.* La presente ley tendrá vigencia a partir de su publicación en el **Diario Oficial** y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

### ANALISIS DEL PROYECTO

Es indiscutible la importancia, trascendencia y necesidad del presente proyecto de ley, pues pretende regular varios de los derechos fundamentales más caros del hombre en el marco de un Estado Social y Democrático de Derecho como son:

i) El derecho a **recibir información veraz e imparcial**, según las voces del artículo 20 de la Carta Fundamental, y

ii) El derecho a la **protección de datos personales**, consagrado en el artículo 15 constitucional, cuya protección únicamente ha sido posible a través de los desarrollados jurisprudenciales ante la ausencia de una ley que los regule.

Sobre el concepto del derecho fundamental a la información la Corte Constitucional señaló:

*“Considera oportuno la Corte distinguir tres supuestos íntimamente relacionados: El Derecho a la Información, el derecho de informar y la libertad de expresión. La distinción, en este caso no implica que estos tres supuestos sean antagónicos entre sí, sino todo lo contrario: evidencia su conexidad. El derecho a la información se satisface con la eficacia del derecho de informar: quien lo ejerce da la información debida al titular del derecho a la información. Tanto en este derecho como en el derecho de informar, la información es debida, es decir, es el objeto jurídicamente protegido. La libertad de expresión tiene una cobertura más amplia que el derecho de informar, porque recae sobre objetos jurídicos que, pese a ser reales y aprehensibles, son indeterminados, como lo son el pensamiento y las opiniones, sobre los cuales lo único que puede recaer es la libertad responsable. (...).*

*“Derecho a la información.*

*“Es un derecho que expresa la tendencia natural del hombre hacia el conocimiento. El ser humano está abierto a la aprehensión conceptual del entorno para reflexionar y hacer juicios y racionamientos sobre la realidad. Es en virtud de esta tendencia que a toda persona se le debe la información de la verdad, como exigencia de su ser personal.*

*“El sujeto de este derecho es universal: Toda persona -sin ninguna distinción- y el objeto de tal derecho es la información veraz e imparcial, como lo consagra el artículo 20 de la Carta Política. De ahí que el derecho a la información puede entenderse como aquel derecho fundamental que tiene toda persona a ser informada y a informarse de la verdad, para juzgar por sí misma sobre la realidad con conocimiento suficiente. (...).*

*“El derecho de informar.*

*“En principio y tomado en su sentido genérico, toda persona tiene el derecho de informar, para expresar su comunicabilidad y también para satisfacer el derecho que las demás personas tienen a estar informadas. Este derecho aparece consagrado también, de manera expresa, en el artículo 20 de la Constitución:*

*“Artículo 20. Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación.*

*“Los límites que tiene el derecho a la información son los mismos que se aplican para el derecho de informar. No se trata pues de un derecho ilimitado, por cuanto el deber que lo funda es limitado.*

*“La existencia del derecho a la información hace que esta sea debida y ello supone el deber que tienen que asumir unas personas especializadas, en aras de obtener la información con veracidad y transmitirla adecuadamente a la sociedad civil, esto es, de manera objetiva e imparcial.*

*“La libertad de expresión.*

*“Es una figura jurídica más amplia que la del derecho a la información. Abarca una generalidad que admite múltiples especies y, en virtud de la libertad de opinión y de pensamiento, no tiene tantas limitaciones como las que tienen el derecho a la información y el derecho de informar. Lo que el sujeto puede expresar no necesariamente tiene que estar sometido a la imparcialidad ni contener una verdad, porque perfectamente puede el ser humano expresar todo lo que su ingenio e imaginación produzcan, mientras dicha expresión no lesione derechos ajenos, ni vaya contra el orden público o el bien común.*

*“El derecho a la libertad de expresión se funda en la autonomía de la persona humana, tanto de su voluntad como de su entendimiento. Además, es una expresión de la comunicabilidad natural entre los seres humanos. El hombre necesita expresar sus pensamientos y sentimientos a sus semejantes, como nota de la humana convivencia racional.*

*“Claro que el derecho a la información y el derecho de informar suponen, como fundamento básico, la existencia de la libertad de expresión, pues en aras de esta puede transmitirse a los demás el conocimiento de algo que es de su interés”<sup>1</sup>.*

Acerca del derecho a la protección de datos personales o Hábeas Data, la Corte expresó en su oportunidad:

*“Respecto del derecho fundamental establecido en el artículo 15 de la Constitución, ha señalado esta Corporación en muchas oportunidades, que el hábeas data es el derecho que tienen todas las personas 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’”<sup>2</sup>.*

*El hábeas data ha tenido un desarrollo jurisprudencial amplio y se ha reiterado constantemente por esta Corporación, que su núcleo esencial está integrado por el derecho a la autodeterminación informática y por la libertad en general y en especial la económica. La autodeterminación le confiere una facultad o un derecho a la persona a la cual se refieren los datos, para autorizar su conservación, uso y circulación, de acuerdo con las regulaciones legales sobre la materia”.*

Definidos los conceptos y alcances de cada uno de estos derechos, lo primero que se advierte es que si el proyecto objeto de estudio, pretende regular derechos considerados fundamentales en su núcleo esencial, es decir, señalar límites, restricciones, excepciones, prohibiciones y

<sup>1</sup> Sentencia C-045 de 1996.

<sup>2</sup> Sentencia T- 578 de 2001.

mecanismos para su protección, tales derechos deben ser regulados a través de **Ley Estatutaria**<sup>3</sup>.

Al respecto, el artículo 152 de la Constitución señala que, mediante leyes estatutarias, el Congreso de la República regulará, entre otras, la materia relativa a los derechos y deberes fundamentales de las personas, los procedimientos y recursos para su protección.

La propia Carta ha diferenciado esta clase de leyes no solamente por los especiales asuntos de los cuales se ocupan y por su jerarquía, sino por el trámite agravado que su aprobación -modificación o derogación- demandan:

- i) Mayoría absoluta de los miembros del Congreso;
- ii) Expedición dentro de una misma legislatura, y
- iii) Revisión previa, por parte de la Corte Constitucional, de la exequibilidad del proyecto, antes de su sanción por el Presidente de la República (artículos 153 y 241-8 de la Constitución Política).

Por ende, si estamos frente a un proyecto de ley estatutaria, el debate del mismo debe darse en el seno de la Comisión Primera Constitucional Permanente de Cámara, como lo establece el artículo 2° de la Ley 3ª de 1992, motivo que constituye uno de los fundamentos de nuestra ponencia.

No obstante, procederemos a analizar el texto del proyecto.

#### Al artículo 1°

El artículo determina:

- i) Objeto de la ley;
- ii) Ambito de aplicación, y
- iii) Finalidades que persigue.

Respecto del punto i) señalemos que estamos de acuerdo en cuanto a la redacción y contenido. Sin embargo, en el ii) tema, el hecho de limitar el alcance de la protección del derecho a la Información frente a las entidades que hacen parte de la estructura del Poder Público, evidencia un vacío legislativo de enorme proporciones, en la protección de los derechos de los ciudadanos frente a las entidades o personas Jurídicas de Derecho Privado, quienes también son poseedores de numerosas e importantes fuentes de información. Verbigracia las entidades financieras y centros de salud privados, respecto de los cuales los colombianos no cuentan con una norma legal, distinta a la constitucional, que garantice el acceso a la información que tales entes poseen.

Limitar el ámbito de aplicación de la ley a la información a los ciudadanos frente a las entidades públicas, también desconoce la urgente necesidad de regular el derecho a la información de las entidades privadas frente a los ciudadanos para, entre otras cosas, imponerles límites y controles en el uso de tal información. Evidentemente el artículo 15 constitucional, que en parte pretende regular este proyecto, establece el derecho de toda persona “a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en banco de datos y en archivos de entidades públicas y privadas”. (Negrillas fuera de texto).

Por ello, si el Congreso de la República emprende la tarea de reglamentar el derecho a la información, debe procurar que la normatividad de dicha ley se extienda, también, a las actuaciones de las entidades privadas.

En lo que respecta a las finalidades trazadas por el proyecto de ley, esto es: el de propender a la transparencia de la gestión pública, garantizar la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados y mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos para la plena vigencia del Estado de Derecho, debemos señalar que tales metas no se compadecen con el contenido de los artículos subsiguientes.

En efecto, si en un proyecto de ley, los principios o las finalidades que pretende lograr el legislador no coinciden con el contenido de los artículos restantes, como se expondrá más adelante, la ponencia no podrá ser favorable.

#### A los artículos 2°, 3° y 4°

Tales artículos contienen la definición de: Información, información reservada y documento. Definiciones que consideramos claras, precisas y ajustadas a derecho.

Cabe resaltar la acertada inclusión del párrafo único en el artículo 4° referido a los Documentos, en el que se incluyen en esta definición, los documentos incorporados en “*cualquier medio, sea escrito, impreso, sonoro, visual, electrónico, informático y holográfico*”. (Negrilla fuera de texto). Pues gran parte de la información hoy en día se soporta en medios electrónicos, motivo por el cual no se podía dejar de lado a los documentos electrónicos.

#### Al artículo 5°

Este artículo consagra la definición de los **Datos Personales**, así:

“*Entiéndase por datos personales la información concerniente a una persona física, identificada o identificable, de acuerdo con su origen étnico o racial o referida a sus características físicas, genéticas, morales o emocionales, su vida afectiva y familiar; domicilio, número telefónico, patrimonio, ideología, opiniones políticas, creencias o convicciones religiosas y filosóficas, estados de salud físicos o mentales, preferencias sexuales o análogas que afecten el derecho fundamental a la vida, intimidad y dignidad humana*”.

Lo primero que hay que decir es que el artículo no señala el concepto y alcance de: **persona física “identificable”**, por lo que consideramos necesario que la norma señale a través de qué medios es legítimo identificarla, pues la ley no lo puede dejar al arbitrio de la Entidad Pública.

Al respecto, un buen punto de partida podría ser el concepto que la Directiva Comunitaria Europea 95/46, que enseña:

“*Se considerará identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un número de identificación o uno o varios elementos específicos, característicos de su identidad física, fisiológica, psíquica, económica, cultural o social*”.

Asimismo, sería conveniente que dentro del concepto de **Datos Personales** se incluyera expresamente una **categoría especial de datos**, como por ejemplo, aquellos que **revelen el origen racial étnico, las opiniones políticas, las convicciones religiosas o filosóficas, los referidos a la salud y a la sexualidad**, sobre los cuales se predique la prohibición de su tratamiento si no existe una **autorización previa, libre e informada del titular de los mismos**, para que tales datos puedan ser tratados.

En el tema de datos personales, también es importante que la ley señale algunos **principios para su recolección y uso**. Por ejemplo, que establezca que la **recolección de datos requiere un propósito general** y unos usos socialmente aceptables; que debe estar **restringida al mínimo necesario, obtenidos por medios lícitos, con el conocimiento y consentimiento del sujeto de los datos o por autorización legal**.

Asimismo, se debe señalar que los **datos personales** deben ser **exactos, completos, actuales** y que cuando los **fines para los cuales los datos personales fueron recolectados hubiesen expirado, los mismos deberán ser destruidos**.

De otro lado, debe establecerse el concepto de **tratamiento de los datos**, así como los **derechos que frente a ese tratamiento le asisten a las personas**, como por ejemplo, el de saber exactamente **cuáles de sus datos personales posee la entidad responsable; el de oponerse a cualquier dato que le concierna y que esa oposición quede registrada; el de ser informado de las razones por las cuales no se accede a ser informado acerca de los datos que le conciernen; o cuando su pedido**

<sup>3</sup> En Sentencia C-425 del 29 de septiembre de 1994, la Corte señaló: “En cuanto se refiere a derechos fundamentales, esta Corte ha destacado que la reserva constitucional de su regulación por el trámite calificado, propio de la ley estatutaria, no supone que toda norma atinente a ellos deba necesariamente ser objeto del exigente proceso aludido, pues una tesis extrema al respecto vaciaría la competencia del legislador ordinario”. (...) “La regulación de aspectos inherentes al ejercicio mismo de los derechos y primordialmente la que signifique consagración de límites, restricciones, excepciones y prohibiciones, en cuya virtud se afecte el núcleo esencial de los mismos, únicamente procede, en términos constitucionales, mediante el trámite de ley estatutaria”. Ver además Sentencia C-008 de 1995.

no se haya satisfecho en términos de lugar, tiempo y forma, entre otros temas.

Por estas razones, consideramos forzoso hacer importantes ajustes y complementaciones al proyecto objeto de análisis, reformas que requieren un estudio serio y profundo del tema.

#### A los artículos 6° y 7°

No tenemos objeción alguna.

#### Al artículo 8°

Este artículo se refiere a las obligaciones de la Administración Pública frente al derecho a la información. Señala que *“Todas las personas gozan del derecho a pedir en forma escrita y a recibir información procedente de entidades públicas sin estar obligado a justificar un interés específico para la consecución de la misma”*. Ante lo cual, no tenemos objeción alguna.

Más adelante el artículo establece que *“Con excepción de la información reservada, confidencial o atinente a datos personales previstas en esta Ley generada por los diferentes Entes de Estado, señalados como los sujetos obligados en la presente Ley, pertenecientes a la administración pública, deberán poner a disposición del público en forma oportuna y equitativa la información que se requiera de acuerdo con las funciones que desempeñen, en un término no mayor de diez (10) días hábiles”*. (Negrilla fuera de texto).

De la lectura de este párrafo, en principio, se podría pensar que la vigencia de esta norma afecta el derecho de los honorables Congresistas a solicitar informes y a obtener respuesta en los 5 días siguientes, tal como lo prevé el artículo 258 de la Ley 5ª de 1992.

No obstante, señalemos que esta aseveración no es acertada, pues se trata de una Ley Orgánica, según lo establecido en el artículo 151 de la Carta, de jerarquía superior frente a una de carácter estatutaria –como la que regularía el derecho a la información– y, se trata de una norma especial de aplicación preferente, pues señala un *sujeto activo cualificado: “Los Senadores y Representantes”*; y un *objetivo específico en la solicitud de la información: “el ejercicio del control –político– que corresponde adelantar al Congreso”*.

De tal forma que no tenemos ninguna objeción.

Respecto del **parágrafo 1°**, así como del **parágrafo** siguiente, esto es, el que señala que *“No podrá obligarse a ningún periodista o Comunicador Social a revelar sus fuentes de información”*, no presentamos ninguna objeción.

#### Al artículo 9°

Es un artículo de gran importancia, toda vez que trata la información que el legislador tipifica como *“confidencial y reservada”*. Sin embargo, encontramos con suma preocupación que en su inicio se dice que tal información *“podrá”* ser clasificada como reservada. Es decir, que el legislador delega su responsabilidad de determinar qué información es *“confidencial y reservada”* según el criterio de la Entidad Pública que posea la información solicitada.

Una redacción así, dejaría sin protección alguna a los ciudadanos que requieran información, pues al consagrar la clasificación como una facultad de la Entidad Pública peticionada, esta podrá a su arbitrio, negar su publicidad por considerarla confidencial y reservada.

Pensamos que serían nefastas las consecuencias en la aplicación de esta norma en la protección del derecho a la información de los colombianos, motivo por el cual sería vital eliminar la expresión *“podrá”* y dejar una redacción así: *“Se considera como información reservada: (...)”*.

En cuanto a los literales *a), b), c), d), f), g) y h)*, estamos conformes.

Sobre el contenido del literal *e)*, consideramos que su ámbito de aplicación es demasiado amplio y confuso, pues no se puede pensar cómo una información pueda ser considerada reservada, por causar un grave riesgo en la impartición de justicia, por ejemplo, fuera de los que ya la ley, en casos determinados, lo ha hecho. ¿Quiere decir entonces, que si un Juez de la República considera, a excepción de lo establecido por la ley, que cierta información compromete seriamente su trabajo, pueda catalogarla como reservada?, o que por ejemplo, el desarrollo de

una audiencia pública en un proceso penal, que es una actuación procesal, ¿sea catalogada como reservada por decisión del Juez, por evitar causar un grave perjuicio para el desarrollo de la misma?

Este es un tema que le corresponde definir al legislador pero de manera clara y precisa, motivo por el cual, proponemos la eliminación de dicho literal.

En cuanto a los literales *i)- j)*, vemos que su contenido es más restrictivo que el contemplado en la Ley 190 de 1995, por medio de la cual se dictaron *“normas tendientes a preservar la moralidad en la administración pública y se fijan disposiciones con el fin de erradicar la corrupción administrativa”*.

En efecto, en el artículo 78, señala:

*“En las investigaciones penales la reserva de la instrucción no impedirá a los funcionarios competentes proporcionar a los medios de comunicación información sobre los siguientes aspectos:*

*Existencia de un proceso penal, el delito por el cual se investiga a las personas legalmente vinculadas al proceso, la entidad a la cual pertenecen las personas si fuere el caso y su nombre, siempre y cuando se haya dictado medida de aseguramiento, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 372 del Código de Procedimiento Penal.*

*Si la medida de aseguramiento no se ha hecho efectiva, el funcionario podrá no hacer pública la información”*.<sup>4</sup>

Por ello, si una de las finalidades del proyecto de ley es avanzar en propender a la **transparencia de la administración pública**, lo que de suyo implica transparencia y publicidad en la administración de justicia, estatuir como reservada toda información atinente a *“los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos en tanto que no se haya dictado resolución administrativa”*, así como *“la que contenga declaraciones o testimonios que hagan parte de un proceso de los servidores públicos hasta tanto no sea adoptada la decisión definitiva”*, es un retroceso del Derecho a la Información que en este caso afectaría a los medios de comunicación y de paso a millones de colombianos.

No sobra señalar que las leyes procesales ya se han encargado de establecer los momentos procesales en que los medios probatorios hacen parte de la reserva del sumario y cuando pasan a ser de conocimiento público. Evento que no sucede hasta la decisión definitiva, como por ejemplo, en las investigaciones penales, donde en la etapa del juzgamiento el proceso es público.

Por tanto consideramos que estos literales (i), j) deben ser eliminados.

#### A los artículos 10, 11, 12 y 13

Estos artículos regulan la protección de datos personales, tema que fue tratado *ut supra* a lo cual nos remitimos.

Sin embargo, señalemos que el literal *a)* señala que las entidades obligadas deben dar a conocer información sobre sus *“políticas en relación con la protección de datos”*, expresión que consideramos debe ser eliminada pues, desde ningún punto de vista puede aceptarse que cada entidad obligada, tenga su propia política frente al tratamiento de los datos personales, pues es una responsabilidad del Estado, según los términos de los artículos 1° y 2° de la Carta, el garantizar la efectividad de los derechos consagrados en la Constitución, así como la igualdad de los ciudadanos frente a la ley.

Por tal motivo, es el legislador quien debe señalar de manera expresa la *“política”*, es decir, los mecanismos de control que todos los *“entes obligados”* deben seguir en el tratamiento de los datos personales y no dejar que cada ente señale a su arbitrio dicho tratamiento, para que reine así la arbitrariedad y la inseguridad jurídica.

En el literal *b)*, señalemos que, no solo los datos personales deben ser *“adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con los propósitos para los cuales se hayan obtenido”* sino que además, repetimos, **tales propósitos deben ser explícitos y legítimos; deben estar determinados en el momento de recolectar los datos y no utilizados de manera incompatible con tales propósitos.**

<sup>4</sup> Apartes subrayados declarados exequibles por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-038 de 1996.

En lo que respecta al contenido del **artículo 13**, no somos partidarios de privar a las personas de su derecho a expresar su voluntad en cuanto al tratamiento de sus datos personales, especialmente aquellos que **revelen el origen racial étnico, las opiniones políticas, las convicciones religiosas o filosóficas, los referidos a la salud y a la sexualidad**, pues en un Estado Social y de Derecho el límite infranqueable del actuar de la Administración Pública siempre será el respeto por la **dignidad humana**.

#### Artículo 14

Este artículo también es de suma importancia, pues señala las causas de responsabilidad de las “entidades obligadas” y en cuanto su contenido y redacción no tenemos objeción.

No obstante, consideramos necesario que el legislador señale también las responsabilidades y sanciones por el indebido tratamiento de datos personales y disponer, además, que la persona afectada como consecuencia de un tratamiento ilícito de sus datos, tenga derecho a obtener del responsable, la reparación del perjuicio sufrido.

#### Proposición

Por las anteriores consideraciones, solicitamos a la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes **archivar el Proyecto de ley número 169 de 2004 Cámara, por la cual se regula el Derecho a la Información y se dictan otras disposiciones**.

Presentado por:

*Jorge Hernando Pedraza Gutiérrez*, Coordinador de Ponentes; *José Rosario Gamarra Sierra*.

\* \* \*

#### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

##### AL PROYECTO DE LEY NUMERO 230 DE 2004 CAMARA

*por la cual se integra el Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena, al Sistema Nacional del Deporte, se reforma la Ley 181 de 1995.*

Bogotá, D. C., 1° de diciembre de 2004

Doctor

MIGUEL JESUS ARENAS PRADA

Presidente Comisión Séptima Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Ciudad

Respetado señor Presidente:

Referencia: Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 230 de 2004 Cámara, *por la cual se integra el Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena, al Sistema Nacional del Deporte, se reforma la Ley 181 de 1995.*

De conformidad con lo establecido en el Reglamento del Congreso, Ley 5ª de 1992, y dentro de la oportunidad indicada, presento a su consideración y por su digno conducto a los miembros de la comisión, el informe de ponencia, para primer debate al proyecto de ley número 230 de 2004 Cámara, *por la cual se integra el Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena, al Sistema Nacional del Deporte, se reforma la Ley 181 de 1995*, presentado a consideración del Congreso por el honorable representante John Jairo Velásquez Cárdenas, para su correspondiente trámite.

Cordialmente,

*Estanislao Ortiz Lara,*

Representante a la Cámara por el departamento de Antioquia.

#### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

##### AL PROYECTO DE LEY NUMERO 230 DE 2004 CAMARA

*por la cual se integra el Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena, al Sistema Nacional del Deporte, se reforma la Ley 181 de 1995.*

Honorables Representantes:

Por designación de la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes, me ha correspondido rendir ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 230 de 2004 Cámara, *por la cual se integra el Servicio*

*Nacional de Aprendizaje, Sena, al Sistema Nacional del Deporte, se reforma la Ley 181 de 1995.* Iniciativa de origen parlamentario, presentada a consideración del Congreso de la República por el honorable Representante, John Jairo Velásquez Cárdenas.

#### Fundamentos constitucionales

Considero que en relación con el título de la ley en iniciativa, el texto del proyecto de ley y su marco legal es constitucional, toda vez que cumple con lo dispuesto en los artículos 154 y 169 de la Constitución Política, de igual manera lo estipulado en el numeral 1 del artículo 150, en relación con la reforma o derogatoria de las leyes.

#### Contenido

Este proyecto de ley contiene 6 artículos así:

**Artículo 1°.** Trata de la modificación del artículo 51 de la Ley 181 de 1995.

**Artículo 2°.** Se refiere a la modificación del artículo 62 de la Ley 181 de 1995.

**Artículo 3°.** Faculta al Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena, para adoptar los programas que conlleven a su nueva responsabilidad.

**Artículo 4°.** Determina la forma de financiación de los programas que establece la ley. **Artículo 5°.** Fija los términos para la implementación de la ley.

**Artículo 6°.** Vigencia de la ley

#### Análisis y consideración del proyecto

El Congreso de la República mediante La ley 119 de 1994, reestructuró el Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena, encomendándole la misión de ofrecer y ejecutar la formación profesional integral, para la incorporación y el desarrollo de las personas en actividades productivas que contribuyan al desarrollo social, económico y tecnológico del país. Dentro de sus objetivos se fija el de actualizar, en forma permanente, los procesos y la infraestructura pedagógica, tecnológica y administrativa para responder con eficiencia y calidad a los cambios y exigencias de la demanda de formación profesional integral, y dentro de sus funciones se le faculta para expedir títulos y certificados de los programas y cursos que imparta o valide, dentro de los campos propios de la formación profesional integral, en los niveles que las disposiciones legales le autoricen. En los artículos 35 y 36 de la citada norma, se establece la cooperación nacional e internacional, mediante la cual el Sena puede suscribir convenios de cooperación técnica con organizaciones públicas o privadas.

De otra parte, el Plan Estratégico 2002-2006 del “SENA: UNA ORGANIZACION DE CONOCIMIENTO”, en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo: “Hacia un Estado Comunitario, contempla: Impulsar el crecimiento económico sostenible y la generación de empleo, como una contribución a las grandes líneas de la política nacional, orientada a la pertinencia y oportunidad de la Formación Profesional, según las demandas del sector productivo. Dentro de sus principios rectores tiene como Misión Institucional, “cumplir la función que corresponde al Estado de invertir en el desarrollo social y técnico, ejecutando la Formación Profesional, para la incorporación y el desarrollo de las personas en actividades productivas que contribuyan al desarrollo social, económico y tecnológico del país”. De conformidad con su visión, el Sena “será una organización de conocimiento para el País, con una vocación global, comprometida en la Formación Profesional Integral de los Trabajadores, promotora y facilitadora de la innovación y el desarrollo tecnológico y de una cultura de emprendimiento, como el camino para mejorar la calidad de vida y la equidad frente a la igualdad de oportunidades, base de la paz y el Crecimiento Nacional”, basado en la norma rectora anteriormente citada.

La Ley 181 de 1995, que creó el Sistema Nacional del Deporte y estableció el marco legal para el fomento, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la Educación Física, en el numeral 7 del artículo 3, contempla, dentro de los objetivos rectores para el logro de su objetivo especial lo siguiente. “Ordenar y definir el conocimiento a la enseñanza del deporte y la recreación y formación de escuelas deportivas para la formación y perfeccionamiento de los practicantes y

cuidar la práctica deportiva en la edad escolar, su continuidad y eficiencia”. De igual manera en el Título VII de la misma Ley, se definen las funciones específicas de los Organismos integradores del Sistema creado para el deporte; entre ellos la del Ministerio de Educación Nacional, en el Capítulo I del referido Título, entre otras las siguientes:

“Artículo 58. El fomento, la planificación, organización, la coordinación, la ejecución, la implantación, la vigilancia y el control de la actividad del deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la educación constituyen una función del Estado que ejercerá el Ministerio de Educación Nacional por conducto del Instituto Colombiano del Deporte, Coldeportes.

Artículo 59. Corresponde al Ministerio de Educación Nacional, en coordinación con Coldeportes:

1. Diseñar las políticas y metas en materia de deporte, recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la educación física para los niveles que conforman el sector educativo”...

De conformidad con la visión, misión y objetivos del Sena y los objetivos y principios que orientan las funciones del Sistema Nacional del Deporte en nuestro país, obedeciendo al marco legal que hemos analizado anteriormente, es claro que el Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena, sin hacer parte integral del Sistema Nacional del Deporte de manera directa, como lo plantea el proyecto de ley en estudio, puede cumplir con los objetivos que propone el artículo 3 del mismo. Para ello existen las herramientas legales dadas en los artículos 2°, 3°, 4°, 35 y 36 de la Ley 119 de 1994, precisadas anteriormente. En el proyecto no se precisa cuales serían las funciones específicas que desempeñaría el Sena, como organismo integrante de este Sistema, tampoco se le define al Ministerio de Cultura, quien reemplazaría al Ministerio de Educación Nacional, el cual tiene sus funciones bien definidas en los artículos 58 y 59 de la Ley 181 de 1995, en consecuencia, conforme a lo expuesto anteriormente, presento a consideración de los honorables Representantes la siguiente.

#### **Proposición**

Archívese el Proyecto de ley 230 de 2004 Cámara, por la cual se integra el Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena, al Sistema Nacional del Deporte, se reforma la Ley 181 de 1995.

De los honorables Representantes,

*Estanislao Ortiz Lara,*

Representante a la Cámara por el departamento de Antioquia.

\* \* \*

#### **INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 234 DE 2004 CAMARA, 35 DE 2004 SENADO**

*por la cual se expide la Ley de Seguridad en Eventos Deportivos.*

Bogotá, D. C., 23 de noviembre de 2004.

Doctor

HERNANDO TORRES BARRERA

Presidente Comisión Primera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Ciudad.

Referencia: Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 234 de 2004 Cámara, 35 de 2004 Senado, por la cual se expide la Ley de Seguridad en Eventos Deportivos.

Respetado Señor Presidente,

Nos ha correspondido el honor de rendir ponencia para primer debate al proyecto de la referencia, razón por la cual y en cumplimiento de lo establecido en el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992, presentamos a consideración de la corporación el presente informe de Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 234 de 2004 Cámara, 35 de 2004 Senado, por la cual se expide la ley de Seguridad en Eventos Deportivos en los siguientes términos.

#### **Antecedentes del proyecto**

El proyecto de ley fue presentado el año inmediatamente anterior por el honorable Senador Bernardo Alejandro Guerra Hoyos con ponencia

favorable del honorable Senador Andrés González, y fue aprobado por la honorable Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, el día 16 de diciembre de 2003, junto con las modificaciones propuestas en el respectivo pliego, así como algunas proposiciones que se introdujeron durante el debate.

La iniciativa continuó su trámite y el 25 de mayo de 2004 se presentó ponencia favorable para segundo debate. La plenaria la discutió y finalmente le dio su aprobación. Sin embargo, el proyecto naufragó por términos debido a que se trata de una Ley Estatutaria y de acuerdo con el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992, la aprobación, modificación o derogación de las leyes estatutarias exigirá la mayoría absoluta de los miembros del Congreso y deberá efectuarse dentro de una sola legislatura, razón por la cual no hizo tránsito a la Cámara de Representantes para continuar allí su desarrollo legislativo.

Ante esta circunstancia, el proyecto fue presentado nuevamente a consideración del Congreso de la República por el honorable Senador Bernardo Alejandro Guerra Hoyos surtiendo el trámite respectivo en comisión primera y plenaria del Senado de la República.

#### **Justificación**

Teniendo en cuenta la valiosa discusión que ha tenido el presente proyecto en el senado de la República, nos permitimos rescatar las siguientes consideraciones y argumentos que describen la importancia de la iniciativa:

El fútbol en países en los cuales presenta un mayor número de seguidores ha perdido su razón de ser como factor socializante, para convertirse en un elemento generador de violencia y desarticulación social. En efecto son muchos los incidentes que a diario se desarrollan en los escenarios deportivos donde se realiza este tipo de espectáculo y que adquiere dimensiones alarmantes en nuestro país, llegando al límite intolerable de la violencia en masa, con pérdidas irreparables en vidas humanas, heridos graves, y daño en los bienes ajenos, ya que las personas en este tipo de fenómenos se comportan de un modo diferente a como lo harían aisladamente.

Las diversas emociones y opiniones que rodean a este deporte que se ha tomado grandes escenarios a nivel mundial lo han convertido en un elemento importante y representativo de las naciones, influyendo en el colectivo ya no solo para unificar condiciones sino para crear dinámicas excluyentes, violentas y destructivas que lesionan la paz, la seguridad y la integridad física de los aficionados; en la mayoría de los casos por las agrupaciones que suelen denominarse “barras bravas”.

Las “barras bravas”, se convierten para quienes asisten a las mismas en más que una familia, un espacio donde confluyen ideales en pos de un mismo fin y donde al individuo le es permitido una liberación de sus tensiones, todo en búsqueda de mantener el símbolo de unión y victoria en que se convierte el equipo amado. En Colombia estas agrupaciones las integran jóvenes entre los 13 y los 26 años, mientras que en otros países las conforman personas de 50 y más años, ya que allí es una tradición más arraigada y el fanatismo es mayor. Sin embargo tanto en el país como en el mundo tienen la tendencia a unos rasgos muy marcados como lo “...son: nacionalismo, xenofobia, exaltación de la fuerza física, virilidad agresiva, sentido del honor asociado con la capacidad de pelear y la demostración del más fuerte, haciendo que estos grupos sean de pensamientos radicales...”.

Históricamente las barras bravas, se han relacionado con el alcohol y las drogas, aunque se da el consumo, no siempre son así, ya que si miramos la sociedad actual, en realidad encontramos que la juventud en general se relaciona con esas dos variables. En medio de todo existe la marcada incapacidad para aceptar “la pérdida” o “la derrota” del equipo de sus preferencias volcando esta frustración contra personas y bienes ubicados dentro de las Unidades Deportivas o cercanos a ellas.

En países como España Inglaterra e Italia en donde la tradición futbolística data de muchos años atrás la violencia en escenarios deportivos ha sido ampliamente regulada. Así en Inglaterra, por ejemplo, se ha logrado que sus partidos de fútbol de primera división sean vigiladas por no más de cincuenta agentes de policía, o en el caso específico de Italia, la aplicación de una ley de seguridad en espectáculos

deportivos, redujo en más de un 80% los índices de violencia tanto en los estadios como en las intermediaciones.

En Latinoamérica, el fútbol ha dejado cifras de violencia nada alentadoras, razón por la cual las regulaciones en esta materia han avanzado progresivamente, como es el caso de Argentina, país en el cual se encuentran en estos momentos reformando una Ley para acomodarla a las circunstancias de violencia que en los últimos tiempos ha padecido. Ellos, para elaborar el proyecto de ley, analizaron las medidas adoptadas en la organización de las Olimpiadas de Atlanta de 1996 y las experiencias de Francia durante 1997, con motivo de las Jornadas Mundiales de la Juventud; y así también las medidas preventivas que adoptaron los órganos responsables de la seguridad deportiva, con motivo del Campeonato Mundial de Fútbol Francia 1998, donde se tuvieron en cuenta nuevas doctrinas para evitar el peligro de la violencia ante una visita en territorio francés de más de 2.500.000 espectadores.

En Colombia desafortunadamente no contamos con una regulación específica (con anterioridad a esta iniciativa se han presentado otras con igual o similar pretensión, pero por diferentes razones o circunstancias no han culminado su trámite legislativo) y que es imperativo adoptar dado los hechos como los que el autor de esta inactiva describe de la siguiente forma:

*“El 1º de noviembre de 1982, en Cali, partido América-Deportivo Cali: El juego había terminado y la estampida fatal se originó cuando en las graderías superiores comenzaron a orinar en la cabeza de los aficionados que salían. El 18 de mayo de 1989: Nacional-Danubio de Uruguay. Estadio Atanasio Girardot, en Medellín: El desenfreno por haber derrotado a los uruguayos por 6 a 0 y pasar a las finales de la Copa Libertadores desató la euforia entre la multitud, la que sobrepasó los límites del estadio y afectó la zona vecina. La enfermería de estas instalaciones y los hospitales cercanos no tardaron en empezar a verse abarrotados por los cadáveres y los heridos de consideración...”*

*“Al final de esta década se obtiene la Copa Libertadores por el equipo antioqueño Nacional y a raíz de ello se originó una celebración con muchos muertos y de paso se inauguró la rivalidad que se mantiene con las demás regiones, situación que se traslada a los estadios de fútbol colombiano, especialmente cuando se enfrentan equipos de las ciudades de Medellín, Bogotá, Cali, o con otros de la misma región que tengan un significado representativo para las personas. Y el famoso partido contra Argentina: Colombia 5 Argentina 0, cuyo resultado final en Colombia fue de 70 muertos y 180 heridos”*

*“Pero ahora la situación ha cambiado dramáticamente, para empeorar, y han venido apareciendo barras bravas, copia fiel, hasta en sus cánticos, de las “barras bravas” argentinas, las cuales, inclusive, han logrado conformar sucursales en las principales ciudades del país, lo que les garantiza una gran afluencia de hinchas independientemente de la ciudad en donde juegue el equipo de sus simpatías. Lamentablemente este fenómeno ha garantizado también que la violencia no solo la ejerzan en los estadios y sitios aledaños a estos, sino que se produzcan enfrentamientos a muerte en carreteras donde se encuentren en sus desplazamientos”*

*“En conclusión, la fiesta del fútbol se ha convertido en un espectáculo macabro al que se asiste en búsqueda de pelea y, en el peor de los casos, de la muerte. Ya no es extraño ver apuñalamientos, apedreamientos y hasta asesinatos en vivo y en directo por la televisión. Los encuentros entre hinchas en las carreteras se convirtieron en un grave problema por los destrozos ocasionados y la dificultad de atención de los heridos y los desplazamientos de fuerza pública para la atención de la emergencia y los enfrentamientos en zonas aledañas a los escenarios deportivos están lastimando de manera grave la asistencia al estadio por el temor de verse envuelto en una pedrea. Ya el fútbol no es un espectáculo familiar”*

El último de estos episodios violentos ocurrió recientemente en el Estadio Pascual Guerrero de la ciudad de Cali en donde los “hinchas” del América se enfrentaron entre sí con el lamentable resultado de cinco jóvenes heridos de gravedad con arma blanca.

Como podrán observar los honorables miembros de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, este proyecto de convertirse

en ley constituiría un avance significativo en la búsqueda de nuevas alternativas que permitan a los colombianos contar con reglas claras y efectivas de convivencia y paz en este tipo de eventos. Factores como la educación la prevención y la restricción de conductas violentas hacen que se aborde el tema de forma integral.

Finalmente también se pretende con este proyecto alcanzar los estándares internacionales, que hoy se aplican en los estadios deportivos, tanto de Europa como de Estados Unidos de América, aplicando medidas tales como el retiro de las rejas que separan al público del campo de práctica deportiva, como una forma de integración de los espectadores con el espectáculo, que no deben ser extraños y ajenos, sino parte de él y por lo tanto responsables de su cabal realización.

### **Contenido del proyecto**

Para enriquecer el debate y el informe de ponencia para segundo debate en el Senado de la República, el proyecto se puso en conocimiento y se solicitó la opinión de diferentes entidades públicas y privadas, de organizaciones deportivas que de una u otra forma tienen que ver de manera directa o indirecta con esta actividad, tales como el Instituto Colombiano del Deporte, Ministerio de Cultura, Ministerio de Educación, Dirección General de la Policía Nacional, Clubes Deportivos, Dimayor, Federación Colombiana de Fútbol, Acord, Directivos de las Barras Tradicionales, de las barras nuevas y otras entidades, algunas de las cuales presentaron observaciones y sugerencias.

Igualmente cabe señalar que se prescindió en el proyecto de la expresión “Barras Bravas”, para evitar la estigmatización de sus integrantes que no siempre son generadores de violencia. El proyecto desarrolla los siguientes temas:

#### **a) Educación y prevención**

El proyecto pretende implementar medidas educativas, preventivas y correctivas, respecto de aquellas conductas que en algún momento, antes, durante o después de un evento deportivo puedan alterar el orden público, afectar la seguridad de los espectadores, deportistas, directivos y en general de todas aquellas personas que hacen parte de los eventos deportivos, como actividad sana, de esparcimiento y recreación; es decir, que se busca garantizar que estas actividades puedan cumplir los fines propuestos y buscados por la población colombiana.

Uno de los aspectos fundamentales en los que se soporta este proyecto de ley es que se hace un gran énfasis en los temas de educación y prevención: Se pretende que a través de campañas informativas, educativas y de instrucción se disminuyan notoria y progresivamente los índices de violencia para que en un futuro muy próximo se erradique este fenómeno de los escenarios deportivos. Se cuenta con la convicción de que con este proyecto se suministrará las herramientas y los elementos necesarios para que las autoridades competentes puedan implementar las campañas y los mecanismos de educación y prevención, lo cual constituye un paso significativo para la obtención del gran propósito que se busca.

Corresponderá al Gobierno Nacional, con fundamento en las facultades que se le otorgan, reglamentar y adoptar las medidas necesarias para organizar las campañas respectivas;

#### **b) Contravenciones de policía**

En el proyecto se describe una serie de conductas que se vienen presentando, desde hace bastante tiempo atrás, en los escenarios deportivos y que de por sí, hasta la fecha, no constituyen transgresiones a las normas policivas ni penales, pero que son el preámbulo para la generación de la violencia y que ocasionan una gran inseguridad e intranquilidad para los asistentes a los eventos deportivos y su falta de control pues desencadenan consecuencias graves que van hasta los atentados contra la propia vida humana.

Tales conductas se tipifican como contravenciones de policía, de suerte que si se les da el tratamiento correctivo oportuno, con medidas como la retención transitoria, la expulsión del lugar, la prohibición de concurrir a los eventos deportivos, entre otros, se evitarán consecuencias mayores y se devuelve la tranquilidad y la paz en estas actividades, que de por sí deben ser sanas, recreativas, de amistad y jamás de violencia ni discordia.

Se propone que la competencia para la retención transitoria, con el fin de prevenir la inminente infracción de la ley penal o de policía en razón de la grave exaltación de una persona en los términos previstos en el artículo 207 del Código Nacional de Policía, quede en cabeza de los Comandantes de Estación y Subestación de Policía y la prohibición de concurrir a espectáculos públicos y las multas serán de competencia de los alcaldes o de quienes hagan sus veces, conforme al procedimiento previsto en el citado Código, garantizando así la observancia del debido proceso y las garantías constitucionales del Derecho a la Defensa, a la Contradicción, etc.

La retención transitoria, en los términos previstos en este proyecto, se constituye en una verdadera medida de prevención no solo para la sociedad en general y sus asociados sino también para el propio retenido que en estado de exaltación pueda cometer actos que le causen perjuicio, así lo entendió la honorable Corte Constitucional al declarar la exequibilidad de los numerales 2 y 3 del artículo 207 del Decreto 1335 de 1970 (Código Nacional de Policía), en la Sentencia C-199 de 1998, Magistrado Ponente Hernando Herrera Vergara, al señalar:

*En primer lugar, dicha medida correccional tiene una finalidad legítima, pues pretende salvaguardar valores constitucionales como la vida o la vida o la integridad personal. Es evidente que una persona, en un estado momentáneo de debilidad, puede llegar a afectar intereses de terceros que ella misma estima valiosos cuando se encuentra en pleno uso de sus facultades; porque es un hecho ineludible que el consumo de alcohol y los estados de intensas emociones, en un elevado número de personas, ocasionan el relajamiento de lazos inhibitorios y la consiguiente exteriorización de actitudes violentas.*

*...Pero además, esta medida también protege al sujeto sobre el cual recae, porque en un estado transitorio de incompetencia para tomar decisiones libres, puede él mismo atentar contra su vida o su salud, o provocar a otros para que lo hagan. Por ejemplo, en el caso de la embriaguez, según un informe del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, en 1996 el 58% de las víctimas por muerte violenta, el 58% de los suicidas, el 51% de las víctimas por accidentes de tránsito y el 31% por otros accidentes, presentaban altos índices de consumo de alcohol.*

*...Por otra parte, es una medida correctiva eficaz, ya que el retenido está bajo la protección de las autoridades, quienes pueden actuar de manera inmediata, frente a eventuales perjuicios contra valores esenciales del ordenamiento, y no existen medios eficaces menos onerosos, para lograr la finalidad constitucional planteada, pues es claro que la multa, la promesa de buena conducta o la conminación no modifican el estado actual de incompetencia transitoria del sujeto, que es el supuesto fáctico en el que se funda y justifica esta medida de protección. Además, y en el caso de la embriaguez, la norma contempla que las autoridades de policía ya han intentado acompañar a la persona a su lugar de residencia, pero ante su renuencia, no les queda otro camino que conducirla a la estación...”.*

Más adelante se señala en la misma providencia, lo siguiente:

*“...Sin excederse en el ejercicio de sus funciones. Por lo tanto, estima la Corte que la retención en el comando, de acuerdo con los numerales 2 y 3 de la disposición acusada, es una medida eficaz, que encuentra justificación en el ordenamiento constitucional. Sin embargo, cabe advertir que en la apreciación de las circunstancias que la motivan, las autoridades de policía, como autoridades administrativas, no puede en relación con los objetivos perseguidos por la norma, pues con el argumento de que una persona se encuentra embriagada o en estado de grave excitación, no puede eliminarse el ejercicio legítimo de sus derechos. Por ello, la autoridad de policía, al ejercer esta función preventiva, deberá justificar la retención en motivos fundados, objetivos y en consecuencia, estima la Corte que las medidas consagradas en los numerales 2 y 3 de la disposición acusada no equivalen propiamente a privación de la libertad sino a la adopción de una medida correctiva razonable, que no comportan una carga excesiva para el afectado, dada su corta duración, ni limitan la realización de los proyectos de vida individuales; en cambio, garantizan otros valores reconocidos constitucionalmente, como la prevalencia del interés general y la preservación del orden público...”*

*Ahora bien, no obstante lo anterior, es preciso tener en cuenta que dado el amplio margen de apreciación que se le reconoce a la autoridad de policía para imponer la medida de retención en el comando, en ocasiones puede hacerse uso indebido de esta potestad, e incurrir en actuaciones arbitrarias en detrimento de los derechos y garantías ciudadanas. Por ello, la Corte entiende que, tratándose de una medida correctiva como la examinada que en cierto modo restringe el ejercicio de la libertad personal reconocida como un valor esencial en el ordenamiento, es indispensable que en su aplicación las autoridades de policía actúen dentro de un marco razonable y prudente sin que puedan ocasionar lesiones de cualquier orden en contra de la integridad física de quien se encuentra en los estados previstos en las normas sub examine”.*

Los Magistrados Carlos Gaviria Díaz, Alejandro Martínez Caballero y José Gregorio Hernández hicieron salvamento parcial de su voto de la sentencia antes citada, básicamente porque consideraron que las autoridades administrativas no tienen competencia, según la Constitución y la doctrina de la Corte, para privar a las personas de la libertad, manifestaron igualmente que esta sentencia desconoce la doctrina de la Corporación sobre el alcance del artículo 28 Superior y que los numerales 2 y 3 del artículo acusado también debieron ser declarados inexecutable, pues a través de ellos se faculta a las autoridades de Policía para privar a las personas de la libertad, sin cumplir con las exigencias mínimas establecidas en la Constitución.

Asimismo, consideraron que no existen razones suficientes, ni en la Sentencia se consignan, que permitan establecer con certeza que las personas embriagadas o bajo grave excitación, atenten por ese solo hecho contra la convivencia ciudadana, o contra los derechos de los demás.

La prohibición de concurrir a espectáculos deportivos en la forma que se contempla en este proyecto, señalando un procedimiento definido, garantía de derechos constitucionales, recursos, temporalidad de la medida, encuentra respaldo jurisprudencial en la Sentencia C-087 de 2000, Magistrado Ponente Alfredo Beltrán Sierra, cuando señala que dicha medida debe ser producto de un procedimiento previo, así sea sumario y que no es posible que una persona permanezca indefinidamente sometida a una limitación a sus derechos, es decir sin límite temporal, límite que se incluye en este proyecto; Igualmente se avala la limitación a los menores de edad, entendida como medida de protección para ellos mismos.

#### c) Integración de los diferentes actores vinculados y responsables

En el articulado de la presente iniciativa legislativa se incluyen las diferentes entidades del sector público y privado, agremiaciones e instituciones que directa e indirectamente tienen que ver con toda la actividad deportiva y con la organización de los eventos.

Estamos seguros de que el proyecto tiene la virtud de vincular y comprometer activamente a las autoridades e instituciones, tanto en la parte de educación y prevención como en el aspecto de corrección y sanción.

En este aspecto, igualmente, corresponderá al Gobierno Nacional, con fundamento en las facultades que se le otorgan, reglamentar y adoptar las medidas necesarias para lograr que esa integración y esas responsabilidades sean efectivas.

#### d) El Sised, dependiente de la Policía Nacional

El Sistema de Información para la Seguridad en los Eventos Deportivos, “Sised”, que se crea mediante este proyecto de ley con el objetivo de organizar y mantener actualizada una base de datos sobre las personas que alteran el orden público en tales eventos, dependerá de la Policía Nacional, ya que es la autoridad que tendrá la responsabilidad del control y vigilancia en tales actos. En virtud de lo anterior se propone a consideración de la comisión primera el siguiente pliego de modificaciones al Proyecto de ley número 234 de 2004, 35 de 2004.

### PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 234 DE 2004 CAMARA, 35 DE 2004 SENADO

A continuación se hace referencia a los artículos que se les incluyen modificaciones:

Artículo 20. Crease la Comisión Nacional de Seguridad en Eventos Deportivos, la cual actuará bajo la dependencia del MINISTERIO DE CULTURA. Se incluye una modificación para que la comisión actúe también bajo la dependencia del MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA o de quien ellos deleguen- es de resaltar en este acápite la importancia que reviste la participación en la coordinación de la comisión del Ministerio del Interior y de Justicia, por cuanto el proyecto pretende tipificar como contravenciones conductas que antes no lo eran e incluir otras como susceptibles de reproche penal. Nos parece importante que haya una estrecha coordinación entre estos ministerios a efecto de que el tema sea tratado de manera integral con respecto a las competencias que le asisten a cada uno de ellos.

Artículo 23. La Comisión Nacional de Seguridad en Eventos Deportivos será presidida por el representante del Ministerio de Cultura y dictará su propio reglamento. – Se incluye una modificación para que la comisión sea presidida por el representante del Ministerio del Interior y de Justicia dado que tratándose del tema de seguridad y de las conductas descritas en el presente proyecto, debe ser el Ministerio del Interior quien establezca orientaciones y delimitaciones para el desarrollo del tema por cuanto se encuentra dentro del ámbito de sus competencias.

Considerando las anteriores modificaciones al texto aprobado en la plenaria del Senado de la República, se presenta a consideración de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes el siguiente:

**TEXTO PROPUESTO**

**AL PROYECTO DE LEY NUMERO 234 DE 2004 CAMARA,  
35 DE 2004 SENADO**

*por la cual se expide la Ley de Seguridad en Eventos Deportivos.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**CAPITULO I**

Artículo 1°. La presente ley tiene por objeto la creación y unificación a nivel nacional, de un sistema de educación y prevención de los hechos de violencia en eventos deportivos.

Artículo 2°. Adiciónase un capítulo al Título II de las contravenciones, del Código Nacional de Policía así:

**CAPITULO XV**

**De las contravenciones especiales que afectan la tranquilidad pública y la seguridad con ocasión de los eventos deportivos**

Artículo 218 A. El que con motivo o con ocasión de un evento deportivo, antes, durante o después de él, impida o entorpezca el normal funcionamiento del tráfico y de los medios de transporte, incurrirá en prohibición de concurrir a eventos deportivos hasta por un (1) año y en multa de uno (1) a cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Si la perturbación ocurriere antes del evento, el miembro de la Policía Nacional que se halle en el lugar, previa comprobación del hecho, podrá impedir que el responsable ingrese al escenario si por la naturaleza y gravedad de su conducta puede inferirse la comisión inminente de infracciones a la Ley Penal o de Policía.

Artículo 218 B. El que con motivo o con ocasión de un evento deportivo, antes, durante o después de él, ejerciere actos de violencia contra un medio de transporte u ocasionare daños en vías o lugares públicos se le impedirá el ingreso al escenario en los términos previstos en el artículo anterior e incurrirá en prohibición de concurrir a eventos deportivos hasta por cinco (5) años y multa de dos (2) a veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes, sin perjuicio de las acciones penales y civiles que se deriven de tal comportamiento, en especial las previstas para el caso del delito de daño en bien ajeno.

Artículo 218 C. El que con motivo o con ocasión de un evento deportivo, antes, durante o después de él, porte armas blancas o elementos inequívocamente destinados a ejercer violencia se le impedirá el ingreso al escenario en los términos previstos en el artículo 218 A e incurrirá en prohibición de concurrir a eventos deportivos hasta por cinco (5) años.

El que hubiere ingresado al evento deportivo los elementos a que se refiere el presente artículo será expulsado del escenario e incurrirá además en prohibición de concurrir a eventos públicos y en multa de dos (2) a veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes, sin perjuicio de las acciones penales que se deriven de tal comportamiento, en especial de las previstas para los delitos de porte de armas.

Artículo.218 D. El que impidiere, temporal o definitivamente la realización de un evento deportivo incurrirá en prohibición de concurrir a escenarios deportivos hasta por cinco (5) años y multa de uno (1) a veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Artículo.218 E. El que sin estar autorizado, ingresare al campo de juego, vestuarios, baños o camerinos de los equipos, u otros lugares restringidos de similar naturaleza, será expulsado del escenario e incurrirá en prohibición de concurrir a eventos deportivos hasta por cinco (5) años y multa de uno (1) a diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Artículo 218 F. El que arroje al área de juego, a las tribunas, a los lugares ocupados o transitados por los espectadores, objetos contundentes, envases con líquido o vacíos, papeles encendidos, antorchas, objetos o sustancias que pudieren causar daños o molestias a los jugadores, a los jueces de campo o a terceros incurrirá en prohibición de concurrir a eventos deportivos hasta por cinco (5) años y multa de dos (2) a veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes, sin perjuicio de las acciones penales y civiles que se deriven de tal comportamiento, en especial de las previstas para los delitos de incendio y de peligro común establecidos en el Código Penal.

Artículo 218 G. El que con motivo o con ocasión de un evento deportivo, antes, durante o después de él, participe en una riña, sin perjuicio de la responsabilidad penal que le pudiera acarrear, incurrirá en prohibición de concurrir a escenarios deportivos hasta por cinco (5) años y multa de dos (2) a treinta y cinco (35) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Artículo 218 H. El deportista, dirigente, protagonista u organizador de un evento deportivo que con sus expresiones, ademanes o proceder, ocasione alteraciones de orden público o incitare a ello, en el marco de la realización de un encuentro deportivo incurrirá en prohibición de concurrir a escenarios deportivos hasta por cinco (5) años y multa de uno (1) a veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes, sin perjuicio de las acciones penales y civiles que se deriven de tal comportamiento.

Artículo 218 I. El que sea sorprendido consumiendo, en posesión o tratando de ingresar al evento deportivo bebidas alcohólicas o sustancias que produzcan dependencia psíquica, será expulsado del escenario e incurrirá además en prohibición de concurrir a eventos públicos hasta por cinco (5) años.

Quien reincida en la conducta anterior, incurrirá además en multa de uno (1) a diez (10) salarios mínimos legales vigentes.

Artículo 218 J. Los comandantes de estación y de subestación podrán aplicar la medida de retención transitoria hasta de doce (12) horas cuando con motivo o con ocasión de un evento deportivo, antes, durante o después del mismo, sea necesario prevenir la inminente infracción de la ley penal o de policía en razón de la grave exaltación o excitación de una persona en los términos previstos en el artículo 207 del Código Nacional de Policía.

Artículo 218 K. El que pública y directamente incite a otro u otros a la comisión de un determinado delito o género de delitos, o de una contravención de Policía, antes, durante o después de un evento deportivo incurrirá en prohibición de asistir a eventos deportivos hasta por cinco (5) años y multa de uno (1) a veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes, sin perjuicio de la responsabilidad penal consagrada para el delito de instigación a delinquir previsto en el artículo 348 del Código Penal.

Parágrafo. La prohibición de concurrir a escenarios públicos y las multas serán de competencia de los alcaldes o de quienes hagan sus veces, conforme al procedimiento previsto en el presente Código, en especial el contenido en las disposiciones generales contenidas en los artículos 60 a 66.



Artículo 3°. Adiciónase un numeral nuevo al artículo 58 del Código Penal relativo a las circunstancias de mayor punibilidad, el cual será del siguiente tenor:

17. Cuando el delito sea cometido en un escenario deportivo o en sus inmediaciones, con motivo o con ocasión de un evento deportivo, “antes, durante o después de él”.

Artículo 4°. El deportista, jugador profesional, técnico, entrenador, preparador físico, colaborador, dirigente, concesionario o miembro de clubes, asociaciones o comisiones deportivas, que participe en la comisión de hechos de violencia, con motivo o con ocasión de un evento deportivo, antes, durante o después de él, será sancionado con multa de veinte (20) a cuarenta (40) salarios mínimos legales mensuales, la multa impuesta deberá ser cancelada o consignada para poder continuar con su actividad.

Artículo 5°. El Director del Instituto Colombiano del Deporte mediante acto motivado podrá ordenar la clausura de escenarios deportivos mientras no se cumplan las condiciones de seguridad exigidas en la ley y reglamento.

Dicha medida procederá en todos los casos en que considere que no están dadas las condiciones de seguridad para la realización del evento deportivo y deberá decretarse por providencia motivada.

Artículo 6°. Los clubes, las entidades o asociaciones participantes y barras con personería jurídica, serán solidariamente responsables por los daños y perjuicios que ocasionen sus miembros y aficionados en los escenarios deportivos y en las inmediaciones de estos, salvo que resultaren de fuerza mayor o hechos totalmente ajenos al riesgo derivado del espectáculo deportivo.

## CAPITULO II

### **Sistema de Información para la Seguridad en Eventos Deportivos (Sised)**

Artículo 7°. Crease el Sistema de Información para la Seguridad en Eventos Deportivos (Sised).

El Sised contendrá la información básica necesaria para proveer la seguridad con ocasión de los eventos deportivos y funcionará bajo la dependencia y organización de La Policía Nacional.

Parágrafo. El Sised no se constituirá como entidad o estructura administrativa de ninguna índole y en consecuencia las funciones requeridas para su funcionamiento se asignarán entre los funcionarios públicos responsables de la estadística policial.

Artículo 8°. Las sanciones, medidas preventivas y anotaciones proferidas en virtud de la presente ley deberán remitirse al Sised en los términos que señale el reglamento.

Artículo 9°. Con las comunicaciones y los pedidos de informes remitidos al Sised, se acompañará y se indicarán las siguientes circunstancias:

- a) Estación de Policía y número de causa;
- b) Estaciones de policía que hubieren intervenido con anterioridad y números de causas correspondientes;
- c) Nombres y apellidos, apodos, seudónimos o sobrenombres;
- d) Lugar y fecha de nacimiento;
- e) Nacionalidad;
- f) Estado civil y, en su caso, nombres y apellidos del cónyuge;
- g) Domicilio y residencia;
- h) Profesión, empleo, oficio u otro medio de vida;
- i) Números del documento de identidad;
- j) Nombres y apellidos de los padres;
- k) Sanciones anteriores y estaciones de policía intervinientes;
- l) Fecha y lugar en que se cometió la contravención, y de la iniciación del proceso;
- m) Calificación del hecho.

Artículo 10. Sobre la base de las comunicaciones que se remitan, al Sised se confeccionará anualmente la estadística general de las contravenciones en eventos deportivos.

Para la realización de dicho informe, el Sised actuará en coordinación con la Comisión Nacional de Seguridad en Eventos Deportivos.

Artículo 11. El ingreso a todo escenario deportivo de concurrencia pública será irrestricto y libre, salvo:

a) Para aquellas personas sancionadas con prohibición de concurrencia a escenarios deportivos;

b) Para aquellas personas que fueren sometidas a controles de alcoholemia o psicoactivos durante el ingreso al escenario y el resultado del mismo sea positivo;

c) Para los menores de doce (12) años no acompañados de sus padres o de un adulto responsable de ellos.

Parágrafo. El control del cumplimiento de la prohibición de concurrencia se realizará a través de la consulta al Sistema de Información para la Seguridad en Eventos Deportivos, Sised.

El Gobierno Nacional expedirá, dentro del término de seis (6) meses contados a partir de la vigencia de la presente ley, la reglamentación que establezca los procedimientos que aseguren el control a que se refiere el presente artículo.

Artículo 12. El Ministerio de Educación, el Ministerio de Cultura, el Instituto Colombiano del Deporte “Coldeportes”, los Institutos Departamentales y Municipales de Recreación y Deporte y las Secretarías Departamentales y Municipales de Educación, así como los demás organismos vinculados al deporte, diseñarán cursos - talleres sobre Educación para la Paz y la No Violencia, programarán la capacitación de docentes, habilitarán el desarrollo de estas actividades y supervisarán su ejecución en ámbitos adecuados y horarios accesibles a los destinatarios a que se refieren los artículos siguientes de la presente ley.

Igualmente programarán campañas educativas y preventivas, tendientes a evitar la violencia en escenarios deportivos a través de la prensa, radio, televisión, así como en escuelas, colegios, universidades y demás centros de enseñanza.

Artículo 13. La sanción de prohibición de concurrencia podrá ser compensada hasta en la mitad cuando se cursen y aprueben los cursos-talleres de educación para la paz y la no violencia.

Los cursos-talleres de educación y formación para la paz y la no violencia serán financiados con el producto de las multas a que se refiere la presente ley.

Las organizaciones no gubernamentales y en especial las de jóvenes y personas constructoras y formadoras de paz podrán ser contratadas para las labores de formación a que se refiere la presente ley.

Artículo 14. Los cursos-talleres referidos en los artículos anteriores se organizarán y ejecutarán anualmente, mediante convenios del Instituto Colombiano del Deporte “Coldeportes” con los organismos equivalentes en las jurisdicciones departamentales y municipales.

Asimismo, se procurará la participación en los cursos de:

1. Organizaciones no gubernamentales.
2. Asociaciones y ligas deportivas.
3. Medios de comunicación.
4. Periodistas deportivos.
5. Deportistas, árbitros, dirigentes, técnicos y clubes deportivos.
6. Integrantes de las fuerzas de seguridad.
7. Personas que han sido víctimas de violencia en el deporte.
8. Público concurrente a eventos deportivos en general.
9. Barras de los equipos.

Parágrafo. El Gobierno Nacional a través del Instituto Colombiano del Deporte “Coldeportes”, dictará, dentro del término de seis (6) meses contados a partir de la vigencia de la presente Ley, las medidas necesarias para la organización de las campañas de educación y prevención así como para asegurar que un área razonable de los escenarios deportivos sea destinada a la publicidad de mensajes alusivos al respeto de la paz y a la prevención de la violencia.

Artículo 15. Los escenarios deportivos del país deberán reunir todos los requisitos técnicos que las normas correspondientes establezcan y

que garanticen las condiciones de seguridad, estabilidad y salubridad para los deportistas, espectadores y el público en general.

De acuerdo con la capacidad de los escenarios deportivos, el Gobierno Nacional establecerá las condiciones operativas, para los mismos y que podrán incluir entre otros, circuito cerrado de televisión, sistema de audio propio, comunicaciones con la policía local, los organismos de emergencia médica y protección civil, adecuada señalización e iluminación, rutas de evacuación, dotación de ambulancias con equipo paramédico y equipos de bomberos suficientes para atender emergencias y las demás que se estimen necesarias.

Parágrafo. El Gobierno Nacional a través del Instituto Colombiano del Deporte “Coldeportes”, dentro del término de seis (6) meses contados a partir de la vigencia de la presente ley expedirá la reglamentación a que se refiere este artículo.

Artículo 16. Lo dispuesto en los incisos del artículo anterior será aplicable a todos los escenarios de concurrencia pública que queden comprendidos en esta ley, concediéndose un plazo de un (1) año para hacer las adecuaciones técnicas correspondientes, contado a partir de la vigencia de la presente ley.

Artículo 17. Las entidades deportivas comprendidas en la presente ley deberán designar personas responsables para colaborar con la seguridad durante los eventos deportivos bajo la coordinación de las autoridades de policía. Dichas personas tendrán las siguientes funciones:

- a) Supervisar el cumplimiento de las medidas de seguridad interna dispuestas por las entidades deportivas;
- b) Supervisar durante el ingreso del público al escenario, que no sean introducidos, al mismo, elementos que atenten contra la seguridad;
- c) Supervisar que no ingresen personas con signos de encontrarse bajo los efectos del consumo de alcohol o sustancias psicoactivas peligrosas.

Artículo 18. Las entidades deportivas comprendidas en la presente ley, deberán adoptar las medidas necesarias para separar adecuadamente en los recintos a los grupos de aficionados de equipos rivales que pudieran enfrentarse violentamente.

Artículo 19. Los estadios o escenarios donde se realicen competencias deportivas oficiales, no podrán permitir el ingreso a sus instalaciones de un número superior al aforo de personas sentadas. La boletería entregada al público no podrá superar dicho aforo.

El incumplimiento de esta disposición hará responsable con sanción de destitución al administrador del recinto deportivo, sin perjuicio de las demás sanciones a que hubiere lugar.

Los responsables de los equipos deportivos que colocaren entre el público un número mayor de boletas a las legalmente autorizadas, según la disposición anterior, serán multados hasta por el 20% del valor de la boletería total vendida para el evento.

Artículo 20. Crease La Comisión Nacional de Seguridad en Eventos Deportivos, la cual actuará bajo la dependencia del MINISTERIO DE CULTURA y el MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA

Artículo 21. Serán funciones de la Comisión:

1. Asesorar a las autoridades nacionales que así lo requieran en todo lo relativo a la Seguridad y la prevención de la Violencia en el Deporte.
2. Recopilar y publicar anualmente los datos sobre la violencia en los escenarios deportivos, así como realizar encuestas y estadísticas sobre la materia, conforme lo establecido en la presente ley.
3. Elaborar orientaciones y recomendaciones para la organización de aquellos eventos deportivos y particularmente de fútbol en los que razonablemente se prevea la posibilidad de actos violentos.
4. Promover e impulsar acciones de prevención y previsión.
5. Asesorar a las alcaldías municipales en todo lo relativo a la Seguridad en eventos deportivos.
6. Recomendar a las entidades deportivas la incorporación a sus estatutos de normas sobre seguridad en el deporte.
7. Coordinar sus actividades con organismos públicos y entidades privadas del país y del exterior.

8. Proponer la adopción de medidas mínimas de seguridad en los lugares donde se desarrollen los eventos deportivos.

9. Realizar periódicamente informes y estudios sobre las causas y los efectos de la violencia en el fútbol y otros deportes;

10. Presentarse, si fuere necesario, como denunciante en los procesos sustanciados por comisión de alguna de las contravenciones contempladas en la presente ley;

11. Establecer básicamente las especificaciones técnicas de la infraestructura con que debe contar obligatoriamente un escenario de concurrencia pública, conforme a los lineamientos de la presente ley;

12. Someter a estudio las obras proyectadas por las entidades deportivas con la finalidad de adecuar sus instalaciones a la presente ley y a las resoluciones que en consecuencia se dicten y, eventualmente, aprobarlas o, en su defecto, desecharlas;

13. Recibir la acreditación de la realización satisfactoria de los cursos—talleres a que se refiere la presente ley, a objeto de elaborar los informes correspondientes que deberán ser remitidos al comandante de estación de policía competente,

14. Invitar a un representante de la Comisión Directiva y a tres socios del Club o Clubes cuya situación específica en materia de seguridad sea puesta a consideración por el Comité.

Artículo 22. La Comisión estará integrada por:

1. Un representante del Ministerio del Interior y de Justicia;
2. Un representante del Ministerio de Cultura
3. Un representante del Ministerio de Protección Social.
4. Dos representantes de las ciudades con escenarios deportivos de más de 15.000 espectadores designados por los alcaldes locales.
5. Un representante de la Policía Nacional.
6. Un representante de las ciudades con escenarios deportivos de menos de 15.000 espectadores designado por los alcaldes locales.
7. Un representante de la Asociación del Fútbol Profesional.
8. Un representante de la Asociación de Fútbol Aficionado.
9. Un representante del Instituto Colombiana del Deporte “Coldeportes”.
10. Un representante de los Institutos Departamentales de Recreación y Deportes.
11. Un representante de los Institutos Municipales de Recreación y Deportes.
12. Dos representantes de las Barras.

Parágrafo 1°. En los municipios se creará una Comisión de Seguridad y Convivencia para toda clase de eventos deportivos, como órgano supervisor y de control, la cual estará integrada por las siguientes autoridades públicas o sus delegados y entidades privadas:

1. El Alcalde.
2. El Secretario de Salud.
3. El Comandante de Policía.
4. El Director del Instituto Distrital o Municipal de Recreación y Deportes.
5. El Director de Prevención y Atención de Emergencias en donde exista este organismo.
6. El Comandante del Cuerpo de Bomberos.
7. Un representante de los Clubes de Fútbol Profesional o de Categoría B en donde existan, en caso contrario un representante de los Clubes Aficionados.
8. Dos representantes de las Barras.

El Alcalde Municipal o Distrital reglamentará y regulará el funcionamiento de la mencionada Comisión de conformidad con la presente ley y demás normas vigentes sobre la materia.

Parágrafo 2°. Las comisiones previstas en la presente ley no constituirán un ente administrativo y por ende no implicarán gastos de funcionamiento o de personal. Las tareas operativas serán asignadas a

los funcionarios que existan en las dependencias coordinadoras de las comisiones.

Artículo 23. La Comisión Nacional de Seguridad en Eventos Deportivos será presidida por el representante del Ministerio del Interior y de Justicia y dictará su propio reglamento.

Artículo 24. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

#### Proposición

Dese primer debate al Proyecto de ley número 234 de 2004 Cámara, 35 de 2004 Senado, *por la cual se expide la Ley de Seguridad en Eventos Deportivos* y apruébese el texto propuesto a consideración de la Comisión primera de la Cámara de Representantes.

Atentamente,

*Sandra Ceballos Arévalo*, Ponente Coordinadora; *Iván Díaz Matéus*, *Dixon Ferney Tapasco Treviño*, Ponentes.

\* \* \*

### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 232 DE 2004 CAMARA, 42 DE 2004 SENADO

*por medio del cual se declara patrimonio cultural de la Nación  
el Festival del Pasillo Colombiano.*

#### Antecedentes

La presente iniciativa fue presentada a consideración del Congreso de la República por el honorable Senador Luis Emilio Sierra Grajales el 3 de agosto del año en curso, siendo aprobado por Comisión Sexta y la plenaria de Senado.

#### Consideraciones generales

##### 1. Aspecto Histórico y cultural

El pasillo apareció en la vida Nacional como expresión del inconformismo independentista en algunas regiones del nuevo reino, buscaba la recreación de algún tipo de danza más acorde con el ambiente criollo, se trataba de hallar una modalidad coreográfica musical, con atuendos, vestuario y atributos de danza que permitieran el acceso popular a estas formas de expresión artística y cultural.

Las raíces del pasillo fueron introducidas a nuestro territorio en las postrimerías de la colonia, para convertirse después de conseguida la independencia, en la música de la vida republicana, considerándose como un elemento auténtico colombiano, ya que su origen se dio más por una necesidad de la época frente al desarrollo cultural que como imitación de esos aires importados por los europeos.

En las primeras décadas del siglo XX, el pasillo es el aire popular más representativo, por cuanto no hubo compositor de música popular en Colombia que dejara de ofrecer un pasillo, por lo menos como contribución suya al patrimonio artístico del país.

La estructura y el esquema del pasillo, fue obra del maestro Pedro Morales Pino, en los finales del siglo XIX, momento que coincidió con la aparición de formas de agrupación que le darían un carácter definido a la música Nacional: La estudiantina, el dueto vocal y el trío.

En la actualidad el pasillo ha variado radicalmente y es precisamente porque desde sus orígenes el aire de pasillo se afinó y sustentó en construir, sobre una estructura antigua, nuevas formas de concebir la creatividad para la música Colombiana, dándole origen al Pasillo Contemporáneo.

El festival objeto del presente reconocimiento, se realiza en homenaje a los Hermanos Hernández, cultores de la música Colombiana, nacidos en Aguadas, y gracias al esfuerzo y a la gestión de la Corporación Turaguadas se ha convertido el festival en un evento de gran importancia tanto a nivel Nacional como Internacional.

##### 2. contenido del proyecto

El proyecto comprende cuatro artículos, de los cuales el primero declara como patrimonio cultural de la Nación el Festival Nacional del Pasillo Colombiano que se celebra en Aguadas- Caldas. El segundo se refiere a la divulgación, protección y conservación de esta tradición artística-musical y con base en el artículo 15 de la Ley 397 de 1997 (Ley General de Cultura) se alude a la financiación y sostenibilidad. En este

mismo artículo en su párrafo se autoriza al Gobierno Nacional para que efectuase las asignaciones económicas necesarias para el cumplimiento del objeto propuesto en la presente ley. En el artículo 3°, se autoriza al Ministerio de Cultura para que asuma compromisos en la organización y divulgación del festival, lo mismo que para la consecución de recursos económicos diferentes a los que se derivan del Presupuesto General de la Nación. El artículo 4° se refiere a la vigencia de la ley a partir de su sanción.

##### 3. Fundamentos constitucionales

En primer lugar, es importante señalar que según el artículo 150 de la Constitución Política, es facultad del Congreso hacer las leyes y por medio de ellas interpretar, reformar y/o derogar las mismas, por lo tanto, es competencia del ente legislativo atender asuntos como el propuesto en el Proyecto de ley en estudio e igualmente, la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes para este caso concreto, es la encargada de dar primer debate al presente proyecto de ley, toda vez que según dentro de los asuntos de su competencia se encuentra lo relacionado con cultura.

De lo anterior, concluimos que el principio general que rige la competencia del Congreso y de sus miembros en materia de iniciativa no es otro que el de la libertad, con excepción de las materias específicas reservadas por la propia Constitución.

En segundo lugar, frente a la atribución de declarar Patrimonio Cultural de la Nación a un bien o a un valor cultural que sea expresión de la Nacionalidad Colombiana, por parte del congreso, dispuesto en el artículo 1° de la presente iniciativa, destacamos que si bien el mismo legislador delegó ante al Ministerio de Cultura, Consejo Nacional de Monumentos Nacionales ( artículo 4° y ss ley 397 de 1997) ciertas atribuciones, ello no obsta para que en virtud de la cláusula general de competencia pueda el Congreso darle directamente el carácter de Patrimonio Cultural de la Nación a un Conjunto de valores y bienes públicos como ha sucedido en los casos del Carnaval de Barranquilla, y el Festival del Mono Núñez entre otros, que han sido declarados por Ley de la República.

Por lo anterior, el hecho de que no se cuente con la participación del Consejo de Monumentos Nacionales para la toma de la decisión consignada en el proyecto, no es argumento para considerar la existencia de un vicio de constitucionalidad.

En tercer lugar, toda vez que en la presente iniciativa en su artículo 2°, autoriza al Gobierno Nacional para que efectúe las asignaciones económicas necesarias para la consecución del presente reconocimiento, destacamos el Principio de Legalidad del Gasto, según el cual corresponde al Congreso de la República decretar y autorizar los gastos del Estado, pues ello se considera un mecanismo necesario de control ejecutivo y una expresión inevitable del principio democrático de la forma republicana de Gobierno, consagrada en el artículo 1° de la Constitución Política.

Este mismo principio encuentra sustento en el artículo 150 Constitucional en su numeral 11, en el cual se establece la competencia para que el Congreso de la República mediante la expedición de una ley establezca las rentas y gastos de la administración, igualmente dispuesto en los artículos 345 y 346 ibídem al disponer que no podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, las Asambleas Departamentales o por los Concejos Distritales o Municipales, y de otro lado reafirman la idea 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.

Salvo el caso de las materias específicas relacionadas en los numerales 3, 7, 9, 11, 19 literales a), b), e) y 22 del artículo 150 Constitucional, 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, “... **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...**”. (Negrilla fuera de texto).<sup>1</sup>

Por las anteriores razones y atendiendo el empuje y reconocimiento que a través de la presente iniciativa se destaca en las gentes del departamento de Caldas y en especial las del municipio de Aguadas, solicitamos a la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes: Dese primer debate al Proyecto de ley número 232 de 2004 Cámara, 42 de 2004 Senado, *por medio del cual se declara patrimonio cultural de la Nación el Festival del Pasillo Colombiano*, junto con el texto propuesto y sin modificaciones al proyecto de ley.

*Alonso Acosta Osio*, Representante a la Cámara por el departamento del Atlántico; *Carlos Enrique Soto Jaramillo*, Representante a la Cámara por el departamento de Risaralda.

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE  
AL PROYECTO DE LEY NUMERO 232 DE 2004 CAMARA,  
042 DE 2004 SENADO**

*por medio del cual se declara patrimonio cultural de la Nación el Festival Nacional del Pasillo Colombiano.*

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1°. Declárese patrimonio cultural de la Nación el Festival del Pasillo que se celebra en el municipio de Aguadas, Caldas y se le reconoce la especificidad del Folclor Andino, a la vez que se le brinda protección en sus diferentes expresiones.

Artículo 2°. La Nación en cabeza del Ministerio de la Cultura, contribuirá con la protección, conservación, rehabilitación y divulgación de las obras y bienes que integran el festival, al igual que con la financiación y sostenibilidad del mismo, en desarrollo del artículo 15 de la Ley 397 de 1997 Ley General de Cultura.

Parágrafo. Para el debido cumplimiento de lo dispuesto en el presente artículo, autorícese al Gobierno Nacional, de conformidad con los artículos 334, 339 y 341 de la Constitución Política, para que efectúe las asignaciones económicas necesarias en el Presupuesto General de la Nación.

Dichas apropiaciones deberán contar para su ejecución con los respectivos programas y proyectos de inversión.

Artículo 3°. Autorícese al Ministerio de Cultura su concurso en la modernización del Festival del Pasillo como Patrimonio Cultural de la Nación, en los siguientes aspectos:

a) Organización y divulgación del festival en sus diferentes expresiones, con el fin de que sirva como testimonio de la identidad cultural nacional, presente y futura;

b) Consecución de recursos económicos, diferentes a las apropiaciones en el Presupuesto General de la Nación, con entidades públicas o privadas, nacionales o internacionales y así estimular el desarrollo y fortalecimiento dentro y fuera del territorio nacional de las obras establecidas en la presente ley.

Artículo 4°. Esta ley rige a partir de su sanción.

*Alonso Acosta Osio*, Representante a la Cámara por el departamento del Atlántico; *Carlos Enrique Soto Jaramillo*, Representante a la Cámara por el departamento de Risaralda.

**CONTENIDO**

Gaceta número 789-Lunes 6 de diciembre de 2004

CAMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

|   | Págs. |
|---|-------|
| Ponencia para primer debate y Pliego de modificaciones en primera vuelta al Proyecto de Acto legislativo número 226 Cámara, 08 de 2004 Senado, por el cual se modifica el artículo 176 de la Constitución Nacional. ....  | 1     |
| Ponencia para primer debate, Pliego de modificaciones y Texto propuesto para primer debate al Proyecto de ley número 123 de 2004 Cámara, por medio de la cual se adiciona la Ley 769 de 2002. ....  | 4     |
| Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 124 de 2004 Cámara, por medio de la cual se modifica parcialmente el artículo 1° de la Ley 19 de 1987 y se dictan otras disposiciones del régimen pensional de los Congresistas. ....   | 6     |
| Ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de ley número 144 de 2004 Cámara, por medio de la cual se dictan medidas destinadas a la regulación y cumplimiento del contrato de aprendizaje de las empresas de servicios temporales, vigilancia y seguridad privada, transporte y mantenimiento y aseo y se dictan otras disposiciones. .... | 7     |
| Informe de Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 162 de 2004 Cámara, por medio de la cual se dictan medidas tendientes a erradicar los delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales cometidos en menores de edad. ....   | 9     |
| Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 169 Cámara, por la cual se regula el derecho a la información y se dictan otras disposiciones. ....   | 11    |
| Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 230 de 2004 Cámara, por la cual se integra el Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena, al Sistema Nacional del Deporte, se reforma la Ley 181 de 1995. ....  | 20    |
| Informe de Ponencia para primer debate, Pliego de modificaciones y Texto propuesto al Proyecto de ley número 234 de 2004 Cámara, 35 de 2004 Senado, por la cual se expide la Ley de Seguridad en Eventos Deportivos. ....   | 21    |
| Ponencia para primer debate y Texto propuesto al Proyecto de ley número 232 de 2004 Cámara, 42 de 2004 Senado, por medio del cual se declara patrimonio cultural de la Nación el Festival del Pasillo Colombiano. ....  | 27    |