



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XIV - Nº 538

Bogotá, D. C., jueves 18 de agosto de 2005

EDICION DE 36 PAGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMON OTERO DAJUD

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

ANGELINO LIZCANO RIVERA

SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NUMERO 59 DE 2005 SENADO

por la cual se reglamentan las actividades de cabildeo.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto establecer las reglas y principios que rigen las actividades de cabildeo a fin de garantizar la mayor transparencia en la formación de las leyes, en la creación, modificación o derogación de los actos jurídicos de la Rama Ejecutiva, al igual que en la adopción de políticas y programas de la misma.

Parágrafo. Las disposiciones contenidas en la presente ley, se entenderán sin perjuicio del derecho constitucional que les asiste a todos los ciudadanos de conformidad con la ley, de formular observaciones respetuosas a las autoridades públicas respecto de los actos jurídicos sometidos a su creación y de presentar solicitudes a las mismas en ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Carta Política.

Artículo 2. *Ambito de aplicación.* La presente ley se aplicará a las actividades de cabildeo taxativamente enumeradas en la misma.

Artículo 3°. *Actividades de cabildeo.* Son actividades de cabildeo:

1. **Los contactos de cabildeo.** Se entiende por contactos de cabildeo, cualquier comunicación oral o escrita, hecha en nombre propio o de un cliente, dirigida a cualquier servidor público señalado en el artículo 4° de esta ley, con miras a:

a) La creación, modificación o derogación de normas de carácter nacional, departamental, distrital o municipal;

b) La formulación, modificación o adopción de acto político, programa o posición del Gobierno Nacional, departamental, distrital o municipal.

2. **Los esfuerzos tendientes a apoyar dichos contactos.** Estos esfuerzos incluyen:

a) Actividades preparatorias;

b) Actividades de planeación;

c) Investigaciones;

d) Trabajos para ser utilizados respecto del mismo aspecto o dirigidos a idéntico funcionario, ya sean realizados individualmente o en coordinación con otras personas dedicadas a actividades de cabildeo.

3. **Los comunicados de origen democrático.** Se entienden por comunicados de origen democrático, todas las comunicaciones de sectores organizados de la población, tales como las organizaciones no gubernamentales, sindicatos, cultos religiosos, grupos minoritarios etc., con el propósito de dar a conocer una cierta decisión pretendida y de presionar para su adopción.

Parágrafo. La Información transmitida por los medios públicos de comunicación, así como los informes de comisiones, discursos, conferencias, testimonios, etc., no constituyen actividades de cabildeo.

Artículo 4°. *Sujetos de las actividades de cabildeo.* Pueden ser válidamente contactados con el propósito de desarrollar actividades de cabildeo, los siguientes servidores públicos:

1. **En la Rama Ejecutiva del poder público:**

a) El Presidente de la República;

b) El Vicepresidente de la República;

c) Los miembros de los Consejos Superiores de la Administración;

d) Los Ministros del Despacho;

e) Los Directores de Departamento Administrativo del Orden Nacional;

f) Los Gobernadores;

g) Los Diputados;

h) Los Alcaldes;

i) Los Concejales;

j) Los gerentes de entidades descentralizadas por servicios del orden nacional, departamental, distrital o municipal;

k) Cualquier otro funcionario con capacidad de adoptar decisiones administrativas, o de colaborar o participar en su adopción.

2. **En la Rama Legislativa del poder público:**

a) Los Senadores de la República;

b) Los Representantes a la Cámara;

c) Los asesores de Senadores y Representantes.

Artículo 5°. *Naturaleza facultativa del cabildeo.* Es facultativo de los servidores públicos referidos en el artículo anterior, a quienes se pretende contactar con el propósito de gestionar sobre las actividades de cabildeo, aceptar ser contactados. No obstante, será obligatorio para el cabildero independiente o la firma de cabildeo, antes de gestionar el contacto, inscribirse y haber obtenido el certificado de que habla el numeral 3 del artículo 11 de la presente ley.

Artículo 6°. *Definiciones.* Para efectos de esta ley se entiende por:

1. **Cabildero.** Las personas naturales o jurídicas que adelanten las actividades de cabildeo definidas en el artículo 3° de la presente ley.

2. **Cabildero independiente.** Es la persona natural que desarrolla actividades de cabildeo en representación de intereses propios o ajenos, y que está debidamente inscrita en el libro de registro correspondiente de que trata la presente ley.

3. **Firma de cabildeo.** Es la sociedad legalmente constituida y registrada de conformidad con la ley comercial, en cuyo objeto social se establezca la posibilidad de desarrollar y gestionar actividades de cabildeo, en representación de intereses propios o ajenos. La firma de cabildeo deberá inscribirse como tal en el libro de registro respectivo de que trata la presente ley; así como a los empleados que ejerzan la función de cabildero.

4. **Cliente.** Es la persona natural o jurídica, nacional o extranjera, que contrate los servicios de un cabildero independiente o de una firma de cabildeo.

5. **Contrato de cabildeo.** Es el acuerdo de voluntades de carácter comercial por medio del cual un cabildero independiente o una firma de cabildeo se obliga a desarrollar una o varias actividades de cabildeo a las que hace referencia el artículo 3° de la presente ley, a cambio del pago de una suma de dinero.

El contrato de cabildeo es consensual y sólo genera para la firma de cabildeo o el cabildero independiente obligaciones de medio. En los demás aspectos el contrato de cabildeo se sujetará a las disposiciones generales sobre mandato contenidas en el Código de Comercio.

6. **Libro de registro.** Son los libros en donde se deben inscribir oficialmente el cabildero independiente y las firmas de cabildeo a fin de poder desarrollar legalmente su gestión. En ellos deberá quedar inscrito: la información general de la firma de cabildeo o el cabildero independiente, el propósito último del cabildeo, los nombres y cargos de los servidores públicos a contactar, además de la persona natural o jurídica representada, el presupuesto destinado para realizar la actividad de cabildeo y los comunicados de origen democrático que resuman la gestión desarrollada, hasta su culminación. Cada actividad de cabildeo deberá ser reportada con toda su información y registrada en folio independiente.

Artículo 7°. *Registro de cabilderos independientes y de firmas de cabildeo.* El Secretario General del Senado de la República, el Secretario de la Cámara de Representantes, así como el secretario general de cada entidad administrativa o quien haga sus veces, serán los encargados de llevar el libro de registro de cabilderos independientes y de firmas de cabildeo que servirá para controlar y dar publicidad a las actividades de cabildeo que estos desarrollen.

Artículo 8°. *Prohibición.* Ningún funcionario público puede adelantar actividades de cabildeo, las mismas serán objeto de sanción de conformidad con la ley disciplinaria. La anterior disposición se entenderá sin perjuicio de la facultad de gestionar actividades relacionadas con las decisiones a tomar por otros funcionarios públicos, dentro del marco del ejercicio de sus funciones.

Artículo 9°. *Presentación de información para el libro de registro.* Las autoridades públicas a que hace referencia el artículo 7° de la presente ley adoptarán el correspondiente formulario en que se debe presentar la información que deben suministrar las firmas de cabildeo y los cabilderos independientes para efectos de la inscripción y actualización del libro de registro. En todo caso, el respectivo formulario deberá contener como mínimo la información a que hace referencia el numeral 6 del artículo 6° de la presente ley.

Artículo 10. *Inscripción en el libro de registro.* Una vez cumplidos los requisitos que la presente ley obliga para que un cabildero independiente o una firma de cabildeo, pueda desarrollar y gestionar actividades de cabildeo, el secretario procederá a su registro, absteniéndose de hacer cualquier otra exigencia diferente a las mencionadas en esta ley. Efectuado el registro, se emitirá el certificado correspondiente que acredite la inscripción respectiva. Una vez obtenido el citado certificado, el cabildero podrá contactar a los servidores públicos a que hace referencia el artículo 4° de esta ley, con el fin de dar inicio a las actividades de cabildeo.

Artículo 11. *Son funciones del encargado del libro de registro:*

1. Registrar en el libro a los cabilderos independientes y a las firmas de cabildeo.

2. Actualizar periódicamente la información correspondiente a la actividad del cabildeo.

3. Expedir certificados a solicitud del interesado que den constancia de:

a) El debido registro del cabildero independiente y de la firma de cabildeo;

b) La información contenida en el libro de registro;

c) El compendio de los comunicados de origen democrático que permita evaluar la gestión realizada.

4. Permitir el público conocimiento del desarrollo de las actividades de cabildeo.

5. Conocer de las violaciones que cometan las firmas de cabildeo, sus cabilderos o los cabilderos independientes, a las disposiciones contenidas en la presente ley, e imponer las sanciones administrativas correspondientes. El trámite para la imposición de las sanciones a que hace referencia la presente ley se adelantará de acuerdo con las disposiciones contenidas en el Código Contencioso Administrativo.

6. Dar aviso a las autoridades competentes acerca de las conductas que considere violatorias de tipo penal por parte de los cabilderos independientes, de las firmas de cabildeo, sus empleados y/o los servidores públicos cuando tenga conocimiento de estas. La omisión de aviso a las autoridades por negligencia, su tardanza, o el aviso temerario se sancionará con arreglo a las disposiciones contempladas en la Ley 734 de 2002.

Parágrafo 1°. Contra los actos administrativos en donde el encargado del libro de registro imponga las sanciones administrativas a que hace referencia la presente ley, procede el recurso de apelación ante el jefe de control interno de la entidad correspondiente o quien haga sus veces. Resuelta la anterior impugnación, se entiende agotada la vía gubernativa y el interesado podrá acudir a la jurisdicción.

Parágrafo 2°. El Ministerio del Interior y de Justicia abrirá un portal en donde se registrarán las sanciones que se impongan a los cabilderos independientes y a las firmas de cabildeo. Dicho portal deberá ser consultado por los funcionarios encargados del libro de registro antes de efectuar la inscripción de los cabilderos independientes y las firmas de cabildeo. Igualmente, dichos funcionarios deberán informar mensualmente de las sanciones por ellos impuestas.

Artículo 12. El libro de registro será público, y por lo tanto cualquier persona podrá solicitar certificaciones sobre la información contenida en este.

Igualmente, cualquier persona podrá impugnar la información allí contenida cuando esta sea falsa o inexacta. Para el ejercicio del derecho antes mencionado el interesado deberá allegar ante la autoridad que efectuó el registro un memorial en donde manifieste el motivo de la inconformidad y allegue las pruebas que pretenda hacer valer. Los funcionarios a que hace referencia el artículo 7° de la presente ley adoptarán la decisión previa audiencia del implicado.

Artículo 13. Los cabilderos independientes y las firmas de cabildeo informarán al encargado del libro de registro de los cambios que se presenten en la información, mediante reportes de actualización.

Se entiende que las firmas de cabildeo y los cabilderos independientes deberán actualizar la información contenida en el libro de registro cada vez que esta sufra modificaciones, independientemente que para el momento de la actualización se estén o no realizando actividades de cabildeo.

Artículo 14. *Límites a la actividad de cabildeo.* El desarrollo de actividades de cabildeo estará sujeto a las siguientes limitaciones:

1. Se prohíbe a los funcionarios públicos ejercer actividades de cabildeo hasta tres años después de la separación del cargo.

2. Las firmas de cabildeo y los cabilderos independientes solo podrán valerse para el ejercicio de actividades de cabildeo de los recursos legítimos permitidos por la Constitución y la ley.

3. No podrán ejercer actividades de cabildeo quienes hayan sido condenados judicialmente por la comisión de delitos dolosos.

Artículo 15. El que gestione actividades de cabildeo sin estar previamente inscrito en el libro de registro de que habla el numeral 6 del artículo 6° de la presente ley, incurrirá en multa de diez (10) a veinte (20) salarios mínimos mensuales legales vigentes (smmlv), sin perjuicio de las demás sanciones a que se haga acreedor por la conducta ilegal. En caso de reincidencia, la multa se incrementará en el doble, y si se tratare de firma de cabildeo, además de la sanción económica quedará inhabilitada para ejercer la actividad por el término de dos (2) años.

Artículo 16. El cabildero independiente, o la firma de cabildeo cuyo cabildero o cabilderos empleados realicen actividades de cabildeo sin haber obtenido el certificado mencionado en el numeral 3 del artículo 11 de esta ley, incurrirá en la multa de diez (10) a veinte (20) salarios mínimos mensuales legales vigentes, sin perjuicio de las demás sanciones a que se haga acreedor con la conducta ilegal.

Artículo 17. El servidor público que de manera dolosa permita realizar ante sí actividades de cabildeo a personas que no hayan obtenido previamente el certificado, incurrirá en causal de sanción disciplinaria de conformidad con las disposiciones contenidas en la LEY 734 de 2002, sin perjuicio de las demás sanciones a que se haga acreedor por la conducta ilegal.

Artículo 18. El encargado del libro de registro responderá disciplinaria, civil y penalmente, por el manejo indebido que haga del mismo, así como por el incumplimiento de sus funciones.

Artículo 19. Las firmas de cabildeo, sus cabilderos o los cabilderos independientes que omitan registrar información, que registren información falsa o que se abstengan de actualizar las informaciones originalmente registradas, quedarán inhabilitados para realizar actividades de cabildeo por un período de cinco (5) a diez (10) años e incurrirán en multa de veinte (20) a cincuenta (50) salarios mínimos mensuales legales vigentes, sin perjuicio de las demás sanciones a que se hagan acreedores por la conducta ilegal.

Artículo 20. El cabildero independiente, el representante legal de una firma de cabildeo o cualquier empleado de esta que actuando como tal, ofrezca, entregue u otorgue regalos, dádivas o beneficios a un servidor público contactado con el propósito de gestionar ante este actividades de cabildeo, así como el servidor que en iguales condiciones acepte el ofrecimiento, la entrega o el otorgamiento, incurrirán en las penas establecidas en los artículos 405, 406 y 407 del Código Penal, según el caso.

Los cabilderos independientes, y las firmas de cabildeo y sus cabilderos que incurran en cualquiera de los anteriores comportamientos quedarán además inhabilitados para realizar la actividad de cabildeo durante un período de cinco (5) a diez (10) años.

Artículo 21. El cabildero independiente o los cabilderos que actuando a nombre de firmas de cabildeo y estando inhabilitados para ejercer dichas actividades, realicen actividades de cabildeo durante el período de la sanción, con o sin registro, incurrirán en prisión de dos (2) a diez (10) años y en multa de cincuenta (50) a cien (100) salarios mínimos mensuales legales vigentes. Las firmas incursas en esta misma irregularidad perderán su matrícula mercantil.

DISPOSICION TRANSITORIA

Artículo 22. El Gobierno Nacional dispondrá de seis (6) meses para capacitar a los secretarios generales del Congreso de la República y de los distintos entes administrativos o a quien haga sus veces, a fin de instruirlos en las labores descritas en la presente ley.

Artículo 23. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Germán Vargas Lleras,

Honorable Senador de la República.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Presento a su consideración por sexta vez, el proyecto de ley a través del cual se busca reglamentar las actividades de cabildeo, inicitativa en la cual vengo insistiendo desde 1995, pues considero que su reglamentación constituye una necesidad de primer orden, no solo por cuanto implicaría el reconocimiento normativo de una práctica existente y ampliamente difundida, sino porque adicionalmente la creación de unas reglas claras sobre la materia facilitaría el control de aquellos que acceden a las autoridades públicas con el fin de influir en las decisiones por ellas adoptadas.

En efecto, es una realidad incontrovertible que en el proceso de interacción entre los servidores públicos y los miembros de la sociedad civil en la tramitación de temas de interés para la comunidad, se han suscitado prácticas reprochables que atentan contra la aplicación del principio de transparencia en la toma de decisiones públicas. Dichas prácticas han sido fomentadas en parte por la ausencia de un cuerpo normativo que establezca unas reglas claras, que permitan la concurrencia, en igualdad de condiciones, de todos los ciudadanos que deseen hacer valer sus opiniones ante el poder público.

Ahora bien, vista desde la perspectiva de un Estado democrático como el nuestro, es válida la pretensión que tienen los diversos grupos económicos y sociales de influir en las decisiones públicas que los afectan, y ello no es reprochable *per se*, lo importante es establecer unas reglas que delimiten la manera en que va a realizarse dicha influencia, con el fin de alejar cualquier práctica que implique el ejercicio ilegítimo del cabildeo. La tesis anteriormente expuesta fue avalada por el analista político José Francisco García, quien al respecto señaló lo siguiente¹:

“La mínima sensatez lleva a concluir que el problema no está en la influencia per se, sino en el modo como está se ejerce o en las oportunidades que otros tengan para ejercerla, es decir, lo que debe asegurarse es la competencia.”

Es evidente que la acción que ejercen determinadas organizaciones (lobbies o grupos de presión) sobre las actividades legislativas, tienen efectos sobre lo que podemos llamar interés general o el bienestar de la mayoría. Y es de esto de lo que la sociedad debe hacerse cargo, sin embargo, el instrumento que se ha de emplear no es indiferente en términos de los efectos que puede tener sobre la institucionalidad política”.

En igual sentido, la necesidad de reglamentar las actividades de cabildeo ha sido reconocida ampliamente por la opinión nacional, pues tal como se señala en un estudio reciente efectuado por la Corporación Transparencia por Colombia², *“en la actualidad no existen leyes vigentes que regulen la forma como el sector empresarial influencia la toma de decisiones estatales, a pesar de que han existido varios intentos de reglamentación de las actividades de cabildeo en Colombia...”*. Igualmente, manifiesta la citada Corporación que *“ante la influencia del sector empresarial en la toma de decisiones estatales, es clara la necesidad de reglamentar la actividad de cabildeo con el fin de asegurar la transparencia en los procesos de toma de decisiones estatales,*

¹ GARCIA, JOSE FRANCISCO “Lobby: ¿Qué se debe regular? Exposición realizada por el autor ante la Comisión de Constitución, legislación y justicia de la Cámara de Diputados de Chile en julio de 2004.

² En “Corresponsabilidad del sector empresarial y de la sociedad civil en la lucha contra la corrupción” en www.transparenciacolombia.org.co

reconociendo la influencia legítima que ejercen grupos de interés como los grupos económicos y los gremios, entre otros”.

En efecto, muchas voces se han levantado en Colombia a favor de la reglamentación de las actividades de cabildeo, dentro de las cuales se destaca la tesis de la doctora Luz María Zapata, en la que se manifiesta al respecto lo siguiente³:

“Es por esto que consideramos indispensable la aprobación del Proyecto de Ley de Cabildeo que ha hecho trámite en el Congreso de la República en los últimos diez años, con el objeto de que el ejercicio legislativo sea más transparente y más beneficioso para el interés general y que no favorezca tanto los intereses particulares de los grandes grupos organizados o gremios empresariales que consiguen el eco suficiente entre los congresistas a la hora de tramitar un determinado proyecto de ley. Con este planteamiento coincide la recomendación que Transparencia por Colombia hace en su estudio: “Es importante desarrollar mecanismos de regulación de la actividad de cabildeo que contribuyan a transparentar los intereses de quienes lo ejercen”⁴.

Ahora bien, aquellos que han criticado la iniciativa en anteriores oportunidades lo hacen en gran parte por desconocimiento tanto de las normas mediante las cuales se pretende reglamentar la figura, como de las ventajas que conllevaría la expedición de dicho cuerpo normativo, las cuales han sido ampliamente reconocidas incluso por la doctrina extranjera, que ha encontrado en la regulación del cabildeo las siguientes bondades⁵:

- “Proponer soluciones a problemas sociales, políticos y económicos.
- Fortalecer el poder de las organizaciones de la sociedad civil.
- Promover la participación democrática de los ciudadanos.
- Promover la solidaridad entre los ciudadanos para enfrentar de mejor manera problemas comunes”.

Este reconocimiento sobre la importancia de regular las actividades de cabildeo ha permeado igualmente la legislación extranjera, prueba de lo cual son las múltiples normas que sobre la materia se han expedido a nivel mundial, de las cuales se citan las más importantes a manera de ejemplo⁶:

“1946. *Federal Regulation of Lobbying Act* (Estados Unidos).

1984. *Ley de Registro de Lobbyistas* (Australia).

1985. *Lobbyist Registration Act* (Canadá).

1992. *Normas y registro para consultores y asesores políticos* (Unión Europea).

1995. *Lobbying Disclosure Act* (Estados Unidos).

1998. *Normas sobre lobby para servidores públicos* (UK).

2002. *Registro público de lobbyistas* (Escocia).

2002. *Lobbying Transparency and Ethics Act* (Quebec)”.

Por lo tanto, es claro que nuestro país se encuentra en mora de legislar sobre la materia, lo cual además implicaría dar un paso importante en la lucha contra la corrupción en Colombia.

Por otra parte, resulta pertinente aclarar que la última vez que fue considerada esta iniciativa en la Cámara de Representantes, se ordenó su archivo con base en dos argumentos de constitucionalidad relacionados con la necesidad de darle a este proyecto un trámite de ley estatutaria; e igualmente, se aseveró que las normas propuestas vulneraban el principio a la igualdad y la presunción de buena fe. Al respecto me permito efectuar las siguientes consideraciones:

En relación con la necesidad de tramitar la iniciativa como una ley estatutaria, aduciendo, tal como se señaló en la Ponencia para primer debate en la Cámara de Representantes⁷, que el proyecto regula un mecanismo de participación ciudadana de conformidad con lo preceptuado por el artículo 152 de la Carta Política, considero que dicha posición implicaría desconocer la reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional en la cual se ha propugnado por la vigencia del principio de aplicación restrictiva de la reserva de ley estatutaria, en virtud del cual, la interpretación de los asuntos que deben regularse a través de esta clase de

leyes es limitada, y por lo tanto no debe entenderse que todas las normas que de una u otra manera toquen alguno de los temas que son objeto de este tipo legislativo, tienen que surtir el trámite estatutario. En relación con el anotado principio, en Sentencia C-247 de 1995⁸ nuestro máximo Tribunal Constitucional manifestó lo siguiente:

“El correcto entendimiento del artículo 152 de la Constitución no puede consistir en que el legislador evada las exigencias formales de excepción para aquellos casos en que, según la Carta, tiene lugar la ley estatutaria, pero tampoco en que esta modalidad legislativa abarque, sin un criterio razonable que encaje dentro del sistema positivo colombiano, todas las normas que integran el orden jurídico”. (Negrilla fuera de texto).

En igual sentido, en Sentencia C-162 de 2003⁹, se reiteró la tesis anteriormente expuesta con base en los anteriores argumentos:

“Con todo, la decisión del constituyente de someter a un proceso legislativo cualificado el desarrollo de las citadas materias, no implica, en manera alguna, que estas, hasta sus más acabados detalles, deban ser reguladas siguiendo este procedimiento. Un entendimiento de esta índole, entorpecería la función legislativa pues, dado que las normas jurídicas constituyen un sistema integrado regulado por la Carta como conjunto armónico de principios, resultaría en extremo difícil encontrar un tema que finalmente no conduzca a uno de aquellos que debe desarrollarse a través de leyes estatutarias, debiendo someterse, por tanto, a ese mismo trámite. De allí que lo que debe entenderse es que las leyes se ocupan de la estructura general y de los principios reguladores de estas materias pero no de un desarrollo integral y detallado de cada una de ellas”. (Negrilla fuera de texto).

Por lo tanto, no resulta dable entender a la luz de la jurisprudencia constitucional antes expuesta, que la reglamentación del cabildeo deba tramitarse como una ley estatutaria, toda vez que en primer orden, este no es un mecanismo de participación ciudadana a los que hace referencia el artículo 103 de la Carta Política¹⁰, y en segundo orden, por cuanto estos fueron regulados *in extensum* a través de la Ley Estatutaria 134 de 1994, por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana.

En cuanto al segundo argumento según el cual las normas que regulan el cabildeo vulneran el derecho a la igualdad y la presunción de buena fe, quiero manifestar que muy por el contrario lo que este proyecto de ley pretende es consagrar unas reglas claras para el ejercicio de la señalada actividad, que permitan el acceso de todos los ciudadanos a las autoridades públicas, en igualdad de condiciones y no solo a los gremios o los grandes grupos económicos. Igualmente, aceptar que la regulación del cabildeo atenta contra la presunción de buena fe consagrada en el artículo 83 de la Carta Política, sería tanto como afirmar que cualquier norma jurídica que establezca un procedimiento para recurrir ante la autoridad pública viola el citado precepto constitucional.

³ EL LOBBY EN COLOMBIA. Estudio de Caso: Reforma Tributaria de 2002. Universidad de los Andes, 2005.

⁴ ROZO. Op. cit., p. 61.

⁵ DIAZ CARLOS, “Estrategias e instrumentos de lobby político (cabildeo)” en www.geocities.com

⁶ Fuente Ibidem, numeral 1.

⁷ Gaceta número 266 de 2004.

⁸ M. P. José Gregorio Hernández.

⁹ M.P. Jaime Córdoba Trivino.

¹⁰ *Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: El voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará.*

El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan.

Expuestas las razones de conveniencia y legalidad que sustentan el proyecto de ley, solo me queda reiterar a manera de síntesis, que tal como lo he señalado en numerosas ocasiones, reglar el cabildeo es una necesidad de primer orden, que tiene como fin último recuperar la transparencia en la formación de las leyes y en la toma de decisiones administrativas.

Germán Vargas Lleras,

Honorable Senador de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 16 de agosto de 2005.

Señora Presidenta:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 59 de 2005 Senado, *por la cual se reglamentan las actividades de cabildeo*, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley, es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., 16 de agosto de 2005.

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

Cúmplase.

La Presidenta,

Claudia Blum de Barberi.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 60 DE 2005 SENADO

por la cual se crea la cátedra de Derechos Humanos, Deberes y Garantías y Pedagogía de la Reconciliación y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* En desarrollo del mandato constitucional consagrado en el artículo 41, créase la cátedra de Derechos Humanos, Deberes y Garantías y Pedagogía de la Reconciliación en las instituciones educativas públicas y privadas, en los niveles preescolar, básica, media y superior, formal y no formal de la Nación, con el fin de contribuir a la formación de una amplia y sólida cultura de los Derechos Humanos, como la mejor vía para que las personas se reconozcan como titulares de derechos y deberes, conozcan los mecanismos de protección y exijan su respeto ante cualquier persona, autoridad pública o privada que los vulnere y de la misma forma reconozcan los mismos derechos en las demás personas.

Artículo 2°. *Destinatarios de la cátedra de Derechos Humanos, Deberes y Garantías.* Con fundamento en el artículo 13, inciso 1° de la Constitución Nacional, la cátedra de Derechos Humanos, Deberes y Garantías y Pedagogía de la Reconciliación, tendrá como destinatarios a los niños, niñas, jóvenes y adultos que estudian en las instituciones

educativas nacionales, como también a los docentes y demás integrantes de la comunidad educativa.

Parágrafo 1°. Mediante la coordinación interinstitucional con todas las entidades gubernamentales y no gubernamentales de la Nación, a través del Gobierno, se desarrollarán iniciativas a favor de los Derechos Humanos, adelantando programas para otros grupos poblacionales, niños, niñas, jóvenes y adultos descolarizados, dando prioridad a los sujetos vulnerables, como lo establece el artículo 13 inciso 3° de la Constitución Nacional.

Parágrafo 2°. El Departamento Administrativo de la Función Pública adelantará programas de capacitación y formación en Derechos Humanos para todos los servidores públicos de la Nación, con el fin de garantizar el desarrollo armónico e integrado del país y la prestación de los servicios a su cargo, con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad e imparcialidad.

Artículo 3°. *Contenido de la cátedra de Derechos Humanos, Deberes y Garantías y Pedagogía de la Reconciliación.* Entiéndese por cátedra de Derechos Humanos, Deberes y Garantías y Pedagogía de la Reconciliación, el conjunto de contenidos, procesos pedagógicos, metodologías, estrategias, metas, actividades y acciones que transversalizan el currículo escolar de las instituciones educativas, de educación formal y no formal, el cual hará parte integral del Proyecto Educativo Institucional, PEI. La cátedra de Derechos Humanos hará parte del área de ética y valores, contemplada en el plan de estudios para las instituciones educativas, de conformidad con la Ley General de Educación.

La cátedra deberá educar en la autonomía, la libertad personal, la responsabilidad individual y colectiva, el respeto a la dignidad humana, el pluralismo cultural, ideológico, político y religioso, la tolerancia, la solidaridad y las prácticas democráticas de la participación. De su diseño curricular formará parte el marco normativo nacional e internacional sobre los Derechos Humanos, destacando los siguientes referentes:

1. La Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948).
2. La Constitución Política de Colombia y las leyes que la desarrollan en el texto referente a los derechos deberes y garantías.
3. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. (*Ley 74 de 1968*).
4. La Convención Americana sobre Derechos Humanos. (*Ley 16 de 1972*).
5. El Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales. (*Ley 74 de 1968*).
6. El Protocolo adicional a la Convención Americana sobre los Derechos Humanos en el campo de los derechos económicos, sociales y culturales "Protocolo de San Salvador" (*Ley 319 de 1996*).
7. El Derecho internacional aplicable en situaciones de conflictos armados.
8. Los Cuatro Convenios de Ginebra de 1949: I. Para aliviar la suerte que corren los heridos y enfermos de las fuerzas armadas en campaña; II. Para aliviar la suerte que corren los heridos, los enfermos y los náufragos de las fuerzas del mar; III. Relativo del trato debido a los prisioneros de guerra; IV. Relativo a la protección de la población civil (*Ley 6 de 1960*); y los Protocolos adicionales de 1977, I. Relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales y, II. Relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados no internacionales (*Ley 717 de 1994*); La Convención de Ottawa sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonales y sobre su destrucción (*Ley 554 del año 2000*).
9. El Estatuto de la Corte Penal Internacional. (*Ley 742 de 2002*).
10. Los Convenios de La Haya de 1899 y 1907, y cuya finalidad tradicional ha sido regular la conducción de las hostilidades y los medios legítimos de combate; Protocolo facultativo de los niños, niñas y jóvenes víctimas de los conflictos armados (*Ley 765 de 2002*). Convención sobre los Derechos del Niño (*Ley 12 de 1991*).

11. Los Convenios Internacionales del Trabajo debidamente ratificados por Colombia como parte integrante del bloque de constitucionalidad.

12. Las Declaraciones de Estocolmo sobre el entorno humano (1972) y la de Río de Janeiro destinados a la salvaguardia del medio ambiente global.

13. La Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (*Ley 51 de 1981*).

14. La Convención internacional sobre la protección de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (*Ley 146/94*).

15. La recomendación sobre la Educación para la Comprensión, la Cooperación y la Paz Internacionales y la Educación relativa a los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales. (*Aprobada por la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia, y la Cultura en su 18ª Reunión, el 19 de noviembre de 1974*).

16. Los derechos y garantías que siendo inherentes a la persona humana no figuren en la Constitución Política y en los instrumentos internacionales vigentes.

Parágrafo. Para la definición conceptual, de los contenidos del plan de estudios y el diseño metodológico de la cátedra de Derechos Humanos, Deberes y Garantías y Pedagogía de la Reconciliación, el Ministerio de Educación buscará la asesoría académica de las Universidades oficiales y privadas. Así como de los aportes de las instituciones gubernamentales y no gubernamentales comprometidas en la gestión de la política sobre los Derechos Humanos.

Artículo 4°. *Dirección administrativa*. La cátedra de Derechos Humanos, Deberes y Garantías y Pedagogía de la Reconciliación será responsabilidad del Ministerio de Educación Nacional, el cual reglamentará su implementación gradual y sistemática en todas las instituciones de educación formal y no formal, oficiales o privadas de la Nación.

Parágrafo. El Ministerio de Educación Nacional proveerá el equipo humano especializado encargado de fijar las prioridades, planes, programas, estrategias, metas, herramientas e indicadores de logros, para la ejecución de la cátedra de Derechos Humanos, Deberes y Garantías.

Artículo 5°. *Programa especial para los colombianos en el exterior*. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores y con la ayuda del Ministerio de Educación y demás organismos gubernamentales y no gubernamentales, nacionales e internacionales competentes, y con base en Instrumentos Internacionales bajo los auspicios de las Naciones Unidas, y específicamente en la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (*Ley 146/94*), el Convenio de la OIT relativo a los Trabajadores Migrantes número 97/49 y el Convenio sobre las Migraciones número 143/75 –disposiciones orientadas a la protección de los migrantes– y en el artículo 96 de la Constitución Nacional –doble nacionalidad–, en todos los derechos y deberes extraterritoriales de los colombianos en el exterior, diseñará un programa especial para las comunidad colombiana en el exterior y será dictado en las circunscripciones consulares.

Artículo 6°. *Cooperación*. El Gobierno Nacional promoverá la suscripción de convenios de asesoramiento y cooperación técnica y/o financiera ante la Unesco, la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas; con los Estados partes que suscribieron la Declaración Universal de los Derechos Humanos; con las organizaciones públicas y privadas nacionales e internacionales, para la formación, promoción y divulgación permanente en materia de Derechos Humanos, Deberes y Garantías y Pedagogía de la Reconciliación.

Artículo 7°. *Capacitación especial para la población privada de la libertad*. El Gobierno Nacional a través del Ministerio del Interior y de la Justicia, promoverá la suscripción de convenios con el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC, para adelantar campañas con los funcionarios, guardianes y población privada de la libertad, sobre promoción, difusión y divulgación de los Derechos Humanos, Deberes y Garantías y Pedagogía de la Reconciliación.

Artículo 8°. *Coordinación interinstitucional de educación en Derechos humanos, deberes y garantías y pedagogía de la reconciliación*. Créase el Comité Interinstitucional de Educación en Derechos Humanos, Deberes y Garantías y Pedagogía de la Reconciliación, que tendrá entre otras funciones la de Observatorio de Derechos Humanos, el cual estará integrado por un representante de cada uno de los Ministerios del Despacho, por el Director del Programa Presidencial de los Derechos Humanos, por los Presidentes de las Comisiones de Derechos Humanos del Senado de la República y de la Cámara de Representantes y de organismos de control que desarrollen programas de esta naturaleza, con el fin de articular, fortalecer, monitorear y racionalizar los propósitos y resultados en la gestión de Derechos Humanos. Este Comité estará coordinado por el Ministerio de Educación Nacional.

Artículo 9°. *Participación ciudadana*. El Ministerio del Interior y de la Justicia impulsará la constitución de la Red Nacional de Educación en Derechos Humanos, Deberes y Garantías y Pedagogía de la Reconciliación, para facilitar la expresión y la participación democrática en los contenidos, las estrategias y las metas de la cátedra de Derechos Humanos, desde el espacio de la sociedad civil y desde las dimensiones de pluralidad e independencia con la participación de académicos (as), investigadores (as), rectores, docentes, organizaciones de estudiantes, organizaciones civiles, organizaciones no gubernamentales, iglesias reconocidas por el Estado, padres de familia, medios de comunicación, redes de Internet, organizaciones de colombianos en el exterior, organizaciones no gubernamentales de políticas migratorias, minorías étnicas, desplazados, desmovilizados y las personas que se hayan destacado en la defensa y promoción de los Derechos Humanos, Deberes y Garantías y Pedagogía de la Reconciliación en el territorio nacional.

Artículo 10. *Difusión, divulgación y promoción de los Derechos, Humanos Deberes y Garantías y Pedagogía de la Reconciliación*. El Gobierno Nacional en coordinación con las demás autoridades e instituciones del Sector Central y organismos competentes, implementarán programas para difundir, divulgar y promover los Derechos Humanos, Deberes y Garantías y Pedagogía de la Reconciliación y establecerán alianzas con los medios de comunicación escritos, radiales, de televisión, Internet, comunitarios, públicos y privados para la educación en Derechos Humanos, Deberes y Garantías y Pedagogía de la Reconciliación. El Ministerio de Educación publicará manuales, cartillas y cuadernos sobre Derechos Humanos, Deberes y Garantías, para ser distribuidos gratuitamente en las instituciones educativas del país.

Parágrafo. El Ministerio de Educación Nacional, utilizará para la cátedra de Educación de Derechos Humanos, Deberes y Garantías y Pedagogía de la Reconciliación, mecanismos de comunicación adecuados para las personas con discapacidad y para las comunidades indígenas, y para los colombianos en el exterior.

Artículo 11. *Control y vigilancia*. El Ministerio de Educación Nacional y el Comité Interinstitucional, en su carácter de Observatorio de Derechos Humanos, presentarán anualmente un informe sobre la gestión y el desarrollo de la cátedra de Derechos Humanos, Deberes y Garantías y Pedagogía de la Reconciliación, al Presidente de la República, a las Comisiones Sextas y Comisiones de Derechos Humanos de Senado y Cámara, al Procurador General de la Nación, al Defensor del Pueblo y al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia.

Artículo 12. *Régimen de transición*. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley el Ministerio de Educación deberá organizar lo concerniente a la planificación y definición de programas, metodologías, estrategias y metas, para garantizar el inicio y la implementación de la cátedra de Derechos Humanos, Deberes y Garantías y Pedagogía de la Reconciliación en el mes de enero del año 2006.

Artículo 13. *Financiamiento*. Para el financiamiento de la cátedra de Derechos Humanos, Deberes y Garantías y Pedagogía de la Reconciliación, el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Hacienda apropiará el presupuesto de los recursos necesarios para su normal funcionamiento.

Artículo 14. *Divulgación*. El Gobierno Nacional organizará campañas pedagógicas de difusión masiva sobre la presente ley.

Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Publíquese y cúmplase.

Bogotá, D. C., 18 de agosto de 2005.

Samuel Moreno Rojas,
Senador de la República.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Honorables Congresistas:

La coyuntura política, de orden social y especialmente relacionada con la crisis de los Derechos Humanos que vive nuestra Patria exige que el Estado colombiano se apersona más de la misma y le busque soluciones de fondo, es por ello por lo que presento a consideración de ustedes este proyecto de ley que propende por la creación de la **Cátedra de Derechos Humanos, Deberes y Garantías y Pedagogía de la Reconciliación**, como una forma de entregarle instrumentos de convivencia a nuestra sociedad en todos sus estamentos; aún a los colombianos en el exterior que han abandonado nuestro territorio nacional en búsqueda de mejores horizontes para sí y para sus hijos.

MARCO CONSTITUCIONAL

El presente proyecto de ley está enmarcado en el bloque de constitucionalidad consignado en el artículo 3º, sin embargo quiero destacar que su columna vertebral son los artículos 67 y 41 de la Constitución Nacional, en concordancia con el Preámbulo de la misma y los artículos 1º, 2º (inciso 2º), 4º (inciso 1º), 5º, 6º, 13, (inciso 1º), 40 (numerales 5 y 6), 44, 45, 46, 68, 86, 91, 95 (numeral 5), 96, 103, 188, 222, 241, 271 (numerales 1 y 2) y 282 (numeral 2).

Justificación

“El problema de Fondo Relativo a los Derechos Humanos, no es hoy tanto el de justificarlos como el de protegerlos” (Norberto Bobbio).

– *Las ciudades se construyen POR DENTRO. El Capital social precede al capital económico.*

– *Sin reconciliación no hay futuro (Nelson Mandela).*

– *Contra la irracionalidad de la violencia es necesario proponer la irracionalidad de la reconciliación: ello bloquea la reproducción y escalación de la violencia.*

– *Justicia no es eliminar al otro... es recuperarlo para la sociedad.*

– *Construyamos una Patria para que los colombianos que la abandonaron retornen a ella.*

– *El hambre mata, pero los odios también. ¡Un pobre con rabia es doblemente pobre!*

– *La violencia intrafamiliar y la violación a los derechos de la mujer y del niño son una **epidemia invisible** en la ciudad de Bogotá.*

– *El costo de la violencia social en Bogotá equivale a millones de años/trabajos perdidos.*

– *Las causas de la violencia no son solamente las causas objetivas (pobreza, desempleo, corrupción) Hay también causas subjetivas que normalmente se desconocen: rabias, odios, rencores, deseos de venganza.*

– *El odio y la venganza se acumulan en el tiempo y en las colectividades.*

ANTECEDENTES Y FUNDAMENTOS

Los delegatarios del Pueblo en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, afirmaron en el Preámbulo de la Constitución, que el Pueblo de Colombia, en ejercicio de su poder soberano invocando la protección de Dios y, con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, promulga una Constitución cuyos principios fundantes son el respeto de la dignidad humana en el trabajo, la solidaridad de las personas que la integran y, en la prevalencia del interés general y, entre los fines

esenciales, estableció garantizar la efectividad de los principios, deberes y derechos.

Por otro lado, a la entrada del edificio de Naciones Unidas en París donde están instaladas las oficinas de la Unesco hay un texto que afirma “es en el corazón de las personas donde nacen las violencias, es en el corazón de las mismas personas donde se construye la paz”. Este texto desarrolla la filosofía implícita que recoge la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948: La paz tiene como base el respeto de los derechos y deberes de las personas.

Por lo tanto, la paz es uno de los derechos-deberes (C. P., artículo 22) necesarios a garantizar, para lo cual hay que construir una estrategia efectiva de una pedagogía sobre la teoría y práctica de la reconciliación como uno de los ejes fundamentales de la concepción moderna de los Derechos Humanos.

Ahora bien, existe multiplicidad de definiciones con que la doctrina y la jurisprudencia abordan el tema de los Derechos Humanos. Pese a las diferencias hay un denominador común y un mismo objeto, y aunque los acentos varíen: La persona y sus derechos en la sociedad y en el Estado.

En este sentido, Peces-Barba nos habla de una finalidad genérica, cual es la de favorecer el desarrollo integral de la persona humana, potenciar todas sus posibilidades derivadas de su condición¹.

En este sentido, la Constitución Política dedica una gran parte de su contenido a los Derechos Humanos, ella no es un casillero divorciado del conjunto integral de la Constitución; hay un nexo indisoluble que pone a los derechos en circulación por todo el circuito constitucional y, desde este, un techo valorativo, ideológico y normativo de conformidad con el cual debe ser interpretada todas las normas del orden jurídico.

Por ello, el cumplimiento de los Derechos Humanos, deberes y garantías, consagrados por las normas jurídicas del orden nacional e internacional tiene que ver con las medidas encaminadas a posibilitar su efectividad; la difusión y enseñanza a las personas que son sujetos de tales derechos, deberes y garantías que se les reconocen cualidades y obligaciones o cargas sociales. El conocimiento es la condición esencial de una buena aplicación de las normas. Uno de los factores propiciatorios de su incumplimiento es su ignorancia, especialmente de los tratados internacionales de los Derechos Humanos y del derecho de los conflictos armados.

Los tratados obligan a los Estados para que promuevan los Derechos Humanos con el fin de que las personas que son sujetos activos, puedan reclamar a los sujetos pasivos la efectividad de sus derechos.

Desde 1919 cuando se creó la Organización Internacional del Trabajo adoptada como consecuencia del Tratado de Versalles, surgieron obligaciones internacionales de los Estados al adoptar medidas jurídicas en defensa de las personas en sus relaciones laborales. Esa política continuó al adoptarse la Carta de las Naciones Unidas que tiene como unas de sus consideraciones “*Reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres...*” y, “*a crear condiciones bajo las cuales pueda mantenerse la justicia y el respeto a las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes del Derecho Internacional*”. Igualmente al señalar los propósitos y principios de la organización, previó en el artículo 1º numeral 3, “*...el desarrollo y el estímulo del respeto de los Derechos Humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión*”.

La Asamblea General proclama la Declaración Universal de los Derechos del Hombre el 10 de diciembre de 1948, “*como ideal común por lo que todos los pueblos deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las institucionales, inspirándose constantemente en ella, promueva, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren por estas medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación*

¹ Peces-Barba, Gregorio, Derechos Fundamentales, 3ª ed., Madrid Latina Universitaria, pág. 26. 1980.

universales y efectivos, tanto entre los pueblos de los Estados Miembros como entre los de los territorios colocados bajo su jurisdicción”.

En desarrollo del anterior mandato en 1966 se aprueba el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos económicos, sociales y culturales. Luego aparece convenios que protegen a los sectores específicos o minoritarios, entre otros, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer; la Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial; la Convención sobre los Derechos del Niño; la discriminación en el trabajo infantil; la convención sobre los pueblos indígenas tribales en países en desarrollo. Es de advertir que en América surge el primer convenio regional de Derechos Humanos, el de 1948 celebrado en Bogotá, cuyo contenido se convirtió en la base del Pacto de San José de Costa Rica.

Posteriormente se producen otros instrumentos, declaraciones y planes de acción dirigidos específicamente a la protección y promoción del derecho a la educación. Dentro de estos puede citarse la Convención relativa a la lucha contra la discriminación en la esfera de la enseñanza, la Declaración Mundial sobre Educación para todos, el Plan de Acción para satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje y el Marco de acción educación para todos.

De otra parte, en relación con el derecho de los conflictos armados la doctrina tradicional solía distinguir entre el llamado derecho de La Haya o derecho de la guerra en sentido estricto, codificado en los convenios de La Haya de 1899 y 1907, y cuya finalidad tradicional ha sido regular la conducción de las hostilidades y los medios legítimos de combate; y, de otro lado, el Derecho de Ginebra o Derecho Internacional Humanitario en sentido estricto, cuyo objetivo es proteger a quienes no participan directamente en las hostilidades. Esto podría hacer pensar que cuando la Constitución habla del derecho humanitario sólo está haciendo referencia al llamado Derecho de Ginebra. Pero ello no es así, ya que la doctrina considera que actualmente no se puede oponer tajantemente esos dos derechos ya que, desde el punto de vista lógico, la protección de la población civil—objetivo clásico del Derecho Internacional Humanitario en sentido estricto— implica la regulación de los medios legítimos de combate—finalidad del tradicional derecho de la guerra—, y viceversa. Además, a nivel normativo, ha operado una cierta absorción del derecho de La Haya por el derecho de Ginebra, como lo demuestra la amplia regulación de los medios de combate por el título III del Protocolo Facultativo I a los Convenios de Ginebra de 1949.

Finalmente, los dos elementos que justificaban la distinción entre estos dos derechos, a saber las discusiones sobre el derecho a hacer la guerra (*ius ad bellum*) y sobre el estatuto jurídico de las partes, han perdido gran parte de su significación jurídica y su valor doctrinario. En efecto, el derecho de La Haya consideraba necesario estudiar, en especial en los conflictos armados internos, si un actor había adquirido el derecho a hacer la guerra, pues se estimaba que la declaratoria de beligerancia constituía un requisito necesario para que se pudiesen aplicar las normas que regulan los conflictos bélicos. Ahora bien, la Carta de las Naciones Unidas—con pocas excepciones— ha prohibido el recurso a la guerra² y— como se verá más en detalle posteriormente— las Convenciones de Ginebra y sus Protocolos suprimieron la declaratoria de beligerancia como requisito de aplicabilidad de sus normas. Por eso, la actual doctrina considera que ambas ramas del derecho de los conflictos armados pueden ser englobadas bajo la denominación genérica de Derecho Internacional Humanitario. Así, según el doctrinante Christophe Swinarski:

“Es lógico considerar que ambas ramas del clásico ‘ius in bello’ constituyen aquello que continúa vigente en el derecho internacional, después de la prohibición del recurso al uso de la fuerza...”

El Derecho Internacional Humanitario es un conjunto de normas internacionales, de origen convencional o consuetudinario, específicamente destinado a ser aplicado en los conflictos armados internacionales o no internacionales, y que limita, por razones humanitarias, el derecho de las partes en conflicto a escoger libremente los métodos y los medios utilizados en la guerra (Derecho de La Haya),

o que protege a las personas y a los bienes afectados (Derecho de Ginebra).

Definido de esta manera, el Derecho Internacional Humanitario justifica plenamente su denominación más técnica de ‘derecho internacional aplicable en situaciones de conflictos armados’³”.

Así también ha considerado la Corte Constitucional⁴, que en el constitucionalismo colombiano el Derecho Internacional Humanitario debe ser entendido de manera amplia, esto es, como el derecho de los conflictos armados, el cual comprende las dos ramas tradicionales: el Derecho Internacional Humanitario en sentido estricto y el derecho de la guerra. En efecto, según la Corte, “en resumen, el Derecho Internacional Humanitario contiene normas que limitan el derecho de las partes en conflicto a elegir libremente los medios y métodos utilizados en combate, así como disposiciones encaminadas a proteger a las víctimas y a los bienes susceptibles de verse afectados por un conflicto armado⁵”.

En este sentido el derecho de los conflictos armados ha sido fruto esencialmente de unas prácticas consuetudinarias, que se entienden incorporadas al llamado derecho consuetudinario de los pueblos civilizados. Por ello, la mayoría de los convenios de Derecho Internacional Humanitario deben ser entendidos más como la simple codificación de obligaciones existentes que como la creación de principios y reglas nuevas. Así, en las sentencias citadas, y en concordancia con la más autorizada doctrina y jurisprudencia internacionales, se ha considerado que las normas de derecho humanitario son parte integrante del *ius cogens*.

Al respecto, se entiende por norma *ius cogens* o norma imperativa de derecho internacional general “una norma aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como norma que no admite acuerdo en contrario y que sólo puede ser modificada por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter”⁶. Por ello, según este mismo artículo de la Convención de Viena, todo tratado que contradiga esos principios es nulo frente al derecho internacional. Esto explica que las normas humanitarias sean obligatorias para los Estados y las partes en conflicto, incluso si estos no han aprobado los tratados respectivos, por cuanto la imperatividad de esta normatividad no deriva del consentimiento de los Estados sino de su carácter consuetudinario. Al respecto la Corte Constitucional señaló:

“En síntesis, los principios del Derecho Internacional Humanitario plasmados en los Convenios de Ginebra y en sus dos Protocolos, por el hecho de constituir un catálogo ético mínimo aplicable a situaciones de conflicto nacional o internacional, ampliamente aceptado por la comunidad internacional, hacen parte del ius cogens o derecho consuetudinario de los pueblos. En consecuencia, su fuerza vinculante proviene de la universal aceptación y reconocimiento que la comunidad internacional de Estados en su conjunto le ha dado al adherir a esa axiología y al considerar que no admite norma o práctica en contrario. No de su eventual codificación como normas de derecho internacional, como se analizará con algún detalle más adelante. De ahí que su respeto sea independiente de la ratificación o adhesión que hayan prestado o dejado de prestar los Estados a los instrumentos internacionales que recogen dichos principios.

El Derecho Internacional Humanitario es, ante todo, un catálogo axiológico cuya validez absoluta y universal no depende de su consagración en el ordenamiento positivo”⁷.

² Tanto el preámbulo como el artículo 2º excluyen el recurso a la guerra como mecanismo para zanjar las disputas internacionales. Sólo se admite la guerra defensiva en caso de agresión (artículo 51) o las medidas de fuerza dictaminadas por el Consejo de Seguridad (Capítulo VII de la Carta).

³ Christophe Swinarski. *Direito Internacional Humanitario*. Sao Paulo: Revista dos tribunais, 1990 pp 30- 31.

⁴ Ver sentencia C-574/92 y C-088/93, en ambas M.P. Ciro Angarita Barón.

⁵ Sentencia C-574/92. M.P. Ciro Angarita Barón.

⁶ Artículo 53 de la Convención de Viena de 1969.

⁷ Sentencia C-574/92. M.P. Ciro Angarita Barón.

Entre tanto, Colombia cuenta con el honor de ser una de las primeras naciones independientes en haber defendido el principio de que la obligación humanitaria no se funda en la reciprocidad. En efecto, mucho antes de que en Europa se suscribieran los primeros Convenios de Ginebra o de La Haya, el Libertador Simón Bolívar firmó con el General Morillo un “tratado de regulación de la guerra” con el fin de “economizar la sangre cuanto sea posible”. Este convenio, según el jurista francés Jules Basdevant, es uno de los más importantes antecedentes del derecho de los conflictos armados a nivel mundial, puesto que no sólo contiene cláusulas pioneras sobre trato humanitario de heridos, enfermos y prisioneros sino, además, porque constituye la primera aplicación conocida de las costumbres de la guerra a lo que hoy llamaríamos una guerra de liberación nacional⁸. Pocos meses después, el 25 de abril de 1821, Bolívar envió una proclama a sus soldados, por medio de la cual les ordenaba respetar los artículos de la regularización de la guerra. Según el Libertador, “aun cuando nuestros enemigos los quebranten, nosotros debemos cumplirlos, para que la gloria de Colombia no se mancille con sangre” (subrayas no originales)⁹.

Esta política humanitaria fue continuada también por la Cruz Roja Internacional que se crea con la finalidad de asistir a las víctimas de la guerra y, a partir de esta iniciativa los Estados adoptan el derecho de los conflictos armados al suscribir el 12 de agosto de 1949, los denominados Convenios de Ginebra cuyo contenido son:

1. Para aliviar la suerte que corren los heridos de los enfermos de las fuerzas referidas en las campañas.
2. Para aliviar la suerte que corren los heridos, los enfermos en las guerras de las fuerzas referidas en el mar.
3. El trato indebido a los prisioneros de guerra.
4. La protección de vida a las personas civiles en tiempo de guerra.

A estos Convenios se adicionan los dos Protocolos, relativos a la protección de las víctimas de conflictos armados internacionales (Protocolo I), y la protección de las víctimas de conflictos armados no internacionales (Protocolo II) donde se prevén la obligación de difundir su texto lo más ampliamente posible, especialmente donde el personal civil es víctima del conflicto armado.

Luego, adoptan la Convención de Ottawa “sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción” y el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los derechos del niño relativo a la participación de niños en el conflicto armado.

Con todo ello, la Carta de Naciones Unidas impone obligaciones jurídicas en materia de Derechos Humanos tanto a la organización (en orden a la promoción de los derechos y libertades fundamentales y a la efectividad de tales derechos y libertades, en los términos del artículo 55 c) de la Carta), como a los Estados miembros (que para la realización de los propósitos anteriores se comprometen a tomar medidas conjuntas o separadamente, en cooperación con la ONU), en los términos del artículo 56 de su Estatuto, y en consecuencia, los Estados no pueden impugnar la competencia de la organización en materia de Derechos Humanos invocando la regla del párrafo 7º del artículo 2º del mismo Estatuto, según la cual la ONU no podrá intervenir “en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados” por el principio absoluto de la soberanía de los Estados que en verdad, resulta relativizada.

Como se podrá observar, la Carta de las Naciones Unidas proclamó la noción jurídica de todo ser humano, por lo tanto la persona a título individual tiene legitimación para presentar una reclamación internacional contra un Estado, incluso el Estado del que sea Nacional, por lo tanto rompe el viejo concepto del sujeto del derecho internacional: El Estado. Por cuanto, la persona humana puede ser considerada como sujeto así sea en forma reducida y limitada, pues el ser humano pasa de ser hombre objeto a hombre sujeto de ese derecho.

Entre tanto, el Preámbulo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos establece en su artículo 3º “que es esencial que los Derechos Humanos sean protegidos por un régimen de Derechos, a fin de que el

hombre no se vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión”. Norberto Bobbio, considera que hay un nexo necesario entre un determinado medio y un determinado fin.

Así, la protección jurídica de los derechos elimina, por innecesario, el derecho a la rebelión. Pero, advierte el mismo Bobbio, en materia de derechos no es suficiente enunciarlos, trazar el camino: es indispensable recorrerlo hasta el final.

De otra forma, cuando los Derechos Humanos todavía se consideraban como parte de la Dogmática, su única defensa posible era otro derecho natural, denominado por Santo Tomás de Aquino: “el conocido como derecho de resistencia”. Pero el reconocimiento constitucional de tales derechos como norma transformaron el derecho a la resistencia en “un derecho positivo de promover una acción judicial contra los mismos organismos del Estado... Sólo la extensión de esa protección jurídica de algunos Estados a todos y, al mismo tiempo, la protección de esos mismos derechos... hace cada vez menos probable la alternativa entre opresión y resistencia”¹⁰.

En aquellas partes donde se adoptó este esquema, los conflictos internos violentos han prácticamente desaparecido y las confrontaciones sociales se resuelven con el diálogo cuyo propósito esencial consiste en buscar las maneras más eficaces de hacer efectivos los Derechos Humanos, deberes y garantías.

Del mismo modo, la Carta de las Naciones Unidas al señalar que la noción jurídica de la dignidad intrínseca de la persona humana y, por consiguiente, la afirmación de que todo ser humano es titular de derechos propios condujo no solamente a reconocer unos derechos sino además a promoverlos y protegerlos. En este sentido, los artículos 8º de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, 25 del Pacto de San José de Costa Rica y artículo 2º numeral 3 literal a) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establecen que “Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes que lo ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución o por la Ley”.

La Constitución colombiana en desarrollo de estos postulados internacionales, consagró los mecanismos de protección de los Derechos Humanos, así: acción de tutela (C.P., artículo 86), acción de cumplimiento (C.P., artículo 87), hábeas corpus (C.P., artículo 30), acciones populares y de grupo (C.P., artículo 88), acciones de constitucionalidad (C.P., artículo 242).

Lógicamente que existe una relación de alteridad en los derechos que es parte de la esencia de ellos. No se puede negar que en él hay constitutiva y esencialmente una relación de alteridad, una intersubjetividad, entre un sujeto activo y uno o más sujetos pasivos. Esa relación va del primero a los segundos y hace de nexo o vínculo entre ambos, reciprocando al derecho subjetivo con un débito obligacional.

El derecho subjetivo por definición implica relación entre el sujeto titular y otras personas. El derecho subjetivo nace con la aparición de otros hombres. “Yo” y “el otro” son esenciales para que haya derechos personales. “Yo” sin “el otro” anula la relación, y con ella, hace desaparecer el derecho subjetivo. Es claro que es el hombre, con su dignidad, con su naturaleza, con su personalidad el que proporciona la “materia” de los derechos, pero la proporciona porque es aquella misma naturaleza la que está inserta esencial y existencialmente en un orbe de relaciones sociales, en una sociedad, en una realidad donde no hay ni existe un hombre único sino muchos; y es esa misma naturaleza la que lleva adscripta constitutivamente así la cualidad esencial de la sociabilidad o socialidad. Cada vez que pensamos racionalmente en algo como un derecho subjetivo de alguien (el hombre titular o sujeto activo de ese

⁸ Ver Alejandro Valencia Villa. Derecho Humanitario para Colombia. Bogotá: Defensoría del Pueblo, 1994, pp 48 y ss.

⁹ Simón Bolívar. Obras Completas. La Habana: Editorial Lex: 1947, Tomo II, p 1173.

¹⁰ Bobbio, Norberto. “El problema de la guerra y las vías de la paz”. Editorial Gedisa. Barcelona, 1982. Página 137.

derecho) tenemos que pensar inescindible puente que une ese derecho (y a su titular) con una obligación (de un sujeto pasivo).

Además de los derechos subjetivos individuales, encontramos derechos cuyo contenido es de naturaleza social, económica o cultural razón por la cual surge unos deberes sociales a cargo del Estado y de los particulares. Deberes sociales que deben garantizar las autoridades de la República, a quienes el constituyente señaló en su artículo 322 garantizar el desarrollo armónico e integrado de la ciudad y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito ; a las locales, la gestión de los asuntos propios de su territorio.

De otra parte, considerando que la Educación en Derechos Humanos, deberes y garantías, es en sí un derecho fundamental, que la educación es prioritaria para el conocimiento de los Derechos Humanos, y que esta no se circunscribe al suministro de información sino que constituye un proceso integral mediante el cual las personas aprenden a respetar la dignidad humana de las mujeres y de los hombres, la Asamblea General decidió proclamar, en 1994, el Decenio de las Naciones Unidas (1994-2004) para la Educación en la esfera de los Derechos Humanos. Para los fines del Decenio, la educación en la esfera de los Derechos Humanos se definió como un conjunto de actividades de capacitación, difusión e información encaminadas a crear una cultura universal en la esfera de los Derechos Humanos.

El Estado colombiano a partir de la Constitución de 1991, tiene también su fundamento ético y jurídico en el pleno reconocimiento de los Derechos Humanos, sin distinción de raza, credo o nacionalidad y, que la norma de los derechos fundamentales tiene carácter vinculante, es obligatoria y debe ser respetada sin necesidad de su desarrollo legal a menos que ella misma se auto-condicione. En los artículos 1º y 2º de la Constitución se establece así mismo que Colombia es un Estado social de derecho, fundado en el respeto de la dignidad humana; y dentro de sus fines esenciales está el garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución.

Adicionalmente, las normas internacionales de Derechos Humanos por mandato de la misma Constitución, además de hacer parte del bloque de constitucionalidad (C.P., artículo 93), son de vital importancia, por cuanto el conocimiento de los Derechos Humanos y de derecho humanitario es un requisito esencial para su respeto por todos. Este último ha sido fruto esencialmente de unas prácticas consuetudinarias, que se entienden incorporadas al llamado derecho consuetudinario de los pueblos civilizados. Por ello, la mayoría de los convenios de Derecho Internacional Humanitario deben ser entendidos más como la simple codificación de obligaciones existentes que como la creación de principios y reglas nuevas.

Ya desde el siglo XIX, antes de la Declaración Universal los Derechos Humanos de 1948 se reconocía el derecho a la vida como un derecho inherente a la persona humana, tal como afirma el tratadista F. de Martens:

“El respeto de la persona humana es indudablemente la característica distintiva del Estado moderno. (...). Actualmente, los Estados civilizados reconocen a todo individuo en su calidad de hombre, independientemente de su nacionalidad, ciertos derechos fundamentales que están necesariamente ligados a la persona humana, los cuales enumero a continuación...”

1. *El derecho a vivir. Por consecuencia, el derecho a obtener los medios indispensables para vivir, obtener trabajo material, (...) ...todos los individuos tienen el derecho a gozar una entera libertad en los límites enmarcados por la ley¹¹.*

Adicionalmente el mismo tratadista incorpora otros derechos imprescriptibles del hombre así “...Todo hombre debe ser respetado en todo lo concerniente a su persona, su honor, etc...”. En cuanto al reconocimiento y ejercicio de los derechos del hombre en el marco de las relaciones internacionales, el citado tratadista menciona que “...la comunidad internacional no comprende únicamente a los Estados; ella comprende a las clases de la sociedad y a los individuos¹²”.

Recientemente, la Corte Internacional de Justicia en el caso *Barcelona Traction* incorporó los derechos básicos de la persona humana al ius cogens- también denominadas obligaciones erga omnes, así:

“...En particular es menester reconocer una distinción fundamental entre las obligaciones de un Estado hacia la comunidad internacional en su totalidad, y sus obligaciones frente a otro Estado (...) por su naturaleza las primeras interesan a todos los Estados. Habida cuenta de la importancia de derechos de que trata, todos los Estados tienen un interés jurídico en su protección; son obligaciones erga omnes...”

*En el derecho contemporáneo, tales obligaciones surgen de la prohibición de hechos de agresión y de genocidio, y también de los principios y reglas relativos a los derechos básicos de la persona humana, incluyendo la protección esclavitud y la discriminación racial...”*¹³

Con fundamento de la anterior argumentación, las normas de derecho aplicable a los conflictos armados también integrante del ius cogens al tenor del artículo 53 de la Convención de Viena de 1969. En efecto la imperatividad de esta normatividad no deriva del consentimiento de los Estados sino de su carácter consuetudinario

Así las cosas, los tradicionales Derechos Humanos y el derecho aplicable a los conflictos armados (Derecho de la Guerra y Derecho Internacional Humanitario) deben ser divulgados y su estudio debe ser obligatorio en las instituciones educativas (C.P., artículos 41, 67 y 95-4º). En este sentido, todas las normas de Derechos Humanos y de derecho aplicable a los conflictos armados confieren especial trascendencia a la labor de divulgación para que se conozca su contenido.

El cumplimiento de esta obligación de difusión presenta un carácter absoluto y debe llevarse acabo en todo tiempo. La efectividad de estas obligaciones no debe ser interpretada como poseer un conocimiento exhaustivo de la totalidad de los textos sino estar permeado de lo que resulta esencial teniendo en cuenta el objetivo y fin perseguido por los convenios.

La finalidad que se persigue con el cumplimiento de esta obligación de difusión y enseñanza es obtener un grado de conciencia humana capaz de comprender que la situación de ser enemigo es accidental, grado de conciencia que debe comenzar desde la infancia, por que es este el momento en que el ser humano debe ser iniciado en los principios de humanidad y civilización para que estos enraícen en su conciencia.

En la actualidad, la educación en Derechos Humanos, deberes y garantías es fundamental porque promueve prácticas que permitan a las personas y a los pueblos el conocimiento y goce de sus derechos, su empoderamiento para incorporar estos valores y principios como un aporte para la consolidación de una cultura democrática, de paz y de fortalecimiento del Estado Social de Derecho.

Por ello la necesidad que se instruya a todas las personas sus derechos y deberes constitucionales, que se enseñen los mecanismos de defensa con que cuentan las personas para salvaguardar sus derechos, entre otras como la acción de tutela; hábeas corpus; la acción de cumplimiento; populares y de grupo.

Igualmente, los instrumentos internacionales como los consagrados en el sistema internacional de la ONU, La Asamblea General; el Consejo

¹¹ F. de Martens. *Traité de Droit International*. París. Librarie Maresq Aine. Pág. 440, 1883.

¹² *Ibidem*, pág 274.

¹³ Según Daniel O'Donnell: “...La expresión jus cogens designa las normas de máxima jerarquía en el derecho internacional. La definición más aceptada es la plasmada en el artículo 53 del Convenio de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, que lo define como una norma imperativa de Derecho Internacional General, y agrega: “para los efectos de esta Convención, una norma imperativa de derecho internacional general es una norma general aceptada y reconocida por la comunidad internacional de naciones como una norma que no admite acuerdo en contrario y que sólo puede ser modificada por otra norma ulterior de derecho internacional general posterior que tenga el mismo carácter”. *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*. Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones unidas para los Derechos Humanos.

Económico y Social creado entre otras, para hacer recomendaciones en materia de promoción y protección de Derechos Humanos; la Comisión de Derechos Humanos encargada de investigar las denuncias de violaciones de derechos y hacer las recomendaciones pertinentes a la Asamblea General; el Comité de Derechos Humanos encargado de recibir las denuncias por grave violación de uno o varios de los derechos sancionados por los pactos Internacionales, una vez agotados los recursos de jurisdicción del país a que pertenecen; el Tribunal Internacional de Justicia; la Organización Internacional del Trabajo OIT, encargada de la protección de los trabajadores; los relatores especiales nombrados para investigar situaciones particularmente graves de violaciones masivas de los Derechos. El Sistema Regional Americano, el órgano que promueve la observación de los Derechos Humanos por conducto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y del Tribunal Internacional Interamericano de Derechos Humanos.

Así las cosas, el papel de la educación tiene que ver con la formación de personas más informadas y dotadas de los medios para informarse. Ello abre posibilidades a actitudes inmersas en la crítica, la responsabilidad y la ética. La educación promueve el interés público, lo cual a su vez hace más posible el paso a concretar las ideas en actitudes y actuaciones en diversas esferas de la vida pública o privada. La educación en Derechos Humanos, deberes y garantías debe ser un proceso de enseñanza-aprendizaje, que transforme la vida de las personas e integre lo individual con lo comunitario, lo intelectual con lo afectivo. Debe relacionar la teoría con la práctica y estas a su vez con la realidad de nuestro país, señalando los obstáculos que impiden o postergan el goce de los derechos.

De conformidad con lo anterior, el Estado en su condición de nodo internacional es una rampa que permite empezar a concretar los compromisos del país en materia de educación, divulgación, promoción y cumplimiento de las normativas de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario contribuyendo de manera positiva a atenuar las secuelas del conflicto que atravesamos. De esta forma la Nación estará constituida por ciudadanos conocedores y capaces de ser sujetos activos en la construcción de la sociedad que desean, conforme a los valores democráticos y esté próspera en la vitalidad participativa de sus ciudadanos, porque esta energía está alimentada del conocimiento que le permita llevar a la práctica el diálogo, el consenso, el perdón y la conciliación como una apuesta por la vida.

Ahora bien, para que lo anterior se establezca e implemente en el ámbito nacional, el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Educación deberá desarrollar programas tendientes a consolidar propuestas que posibiliten la transformación de prácticas pedagógicas y culturales y coadyuven en la formación de ciudadanos autónomos, fortaleciendo la relación escuela-familia-comunidad desde el enfoque de la educación de Derechos Humanos y la formación política cultural que ella entraña impulsando prácticas de gestión del conocimiento.

En este sentido, el Ministerio de Educación Nacional, en primer lugar deberá garantizar para todos los docentes de los distintos niveles de enseñanza, la introducción sistemática de componentes de educación en Derechos Humanos, deberes y garantías en la formación inicial y continua de los docentes. El nuevo modelo exige un nuevo modelo de profesor y la formación es la clave de este cambio por el nuevo rol a desempeñar y por la necesidad de ser agente de cambio de su propia práctica. Igualmente, deberá promover los procesos de descentralización administrativa y curricular para que escuelas y docentes adquieran un mayor protagonismo en el diseño y gestión de sus propios proyectos educativos, como también el de generar espacios de intercambio entre docentes y organizaciones que promuevan la educación en Derechos Humanos, deberes y garantías para compartir experiencias de saberes pedagógicos específicos para que puedan liderar las innovaciones educativas, discutir enfoques y materiales, apoyar la elaboración de instrumentos educativos que faciliten la educación en Derechos Humanos, Deberes y Garantías y garantice su distribución y difusión.

Adicionalmente, lo anterior deberá verse reflejado en el manejo de los objetivos, programas y proyectos, que además de generar comportamientos éticos y democráticos, propiciar cambios de modelos educativos

tradicionales, autoritarios y verticales por modelos integrales, de cooperación, tolerancia, equidad y convivencia pacífica desde un conocimiento plural, crítico, constructivo y racional, deberán ser incorporados en el Plan de Desarrollo del Distrito, en el Plan Sectorial de Educación y en los Planes Educativos Institucionales, PEI, de las entidades educativas de los diferentes niveles de formación formal e informal. La inclusión de la educación de Derechos Humanos, deberes y garantías en estos planes ayuda de manera vital a hacer efectiva esta acción pública. Estos planes exigen también incorporarlos al lenguaje de los indicadores cuantificables en la educación de Derechos Humanos, deberes y garantías y ser monitoreados y evaluados permanentemente para mejorar su eficacia.

En segundo lugar se advierte que también es deber del Ministerio, elaborar y ejecutar políticas de afirmación positiva, orientadas a garantizar el acceso y permanencia en el sistema educativo de los grupos sociales y culturalmente discriminados. Al mismo tiempo, urge la necesidad de que fomenta estrategias educativas integrales, sistemáticas y transversales en Derechos Humanos, deberes y garantías para los funcionarios, la Fuerza Pública y los servidores públicos que desarrollen un nuevo perfil centrado en el servicio, la ética pública, la equidad de género, el respeto por los grupos vulnerables y la responsabilidad pública en la rendición de cuentas. Esto permitirá que estos gocen de credibilidad ante la ciudadanía.

Para el caso de los miembros de la Fuerza Pública, es indispensable el conocimiento de las normas de Derechos Humanos, deberes y garantías y de derecho humanitario, no solo por ser ellos naturales destinatarios de la normatividad sino, además, porque la propia Constitución señala que se les deberá impartir la enseñanza de los Derechos Humanos (C.P., artículo 222), de ser posible extender la enseñanza a los de instrucción cívica, de tal modo que los principios puedan ser conocidos por el conjunto de la población y por la Fuerza Pública.

Para fortalecer acciones en esta materia, puede solicitarse la suscripción de convenios de asesoramiento y de cooperación técnica, entre otras, con la Oficina del Alto Comisionado en Colombia de las Naciones Unidas.

Respecto de la coordinación interinstitucional y participación, se tiene que la labor de educar en materia de Derechos Humanos, deberes y garantías es un compromiso compartido por diversos actores e instituciones y por la representación plural de la sociedad. Por ello, se buscará incluir a la sociedad y a los padres de familia, y establecer procesos de comunicación y colaboración entre las diversas instituciones pertinentes.

Se diseñarán acciones conjuntas que permitan trabajar mancomunadamente el conocimiento, la formación y la sensibilización en los Derechos Humanos, deberes y garantías con las instituciones responsables de educar y formar ciudadanos libres y responsables.

En la actualidad, diferentes instituciones del Estado implementan políticas de educación en Derechos Humanos, deberes y garantías para cada sector. En este sentido se requiere armonizar dichas políticas en la definición e implementación de la educación en Derechos Humanos con el fin de potencializar los recursos económicos, técnicos y humanos y la infraestructura existente y, al mismo tiempo, producir aprendizajes significativos y crear las condiciones para que las personas vivencien sus derechos, pues posibilitar encuentros en una sociedad desarticulada y dividida como la nuestra, permite descubrir al otro como un ser humano valioso que tiene algo para enseñarnos, vivenciando el derecho a la igualdad. Seres humanos que aprenden y enseñan entre sí.

También es importante promover los espacios de colaboración y de funcionamientos en redes mixtas y sectoriales con las ONG, reconociendo a estos su importante rol en la formación y denuncias de las violaciones de los Derechos Humanos, deberes y garantías en comunidades alejadas y con conflictos complejos, las organizaciones sociales y académicas y el conjunto de la sociedad para intercambiar, compartir, discutir, examinar, sistematizar, diseminar, elaborar materiales e instrumentos educativos dirigidos al fortalecimiento de la educación en Derechos Humanos, deberes y garantías.

Entre tanto, la difusión, divulgación y promoción de los Derechos Humanos, deberes y garantías se tiene que es deber de los Estados

difundir lo más ampliamente posible todo lo concerniente a los Derechos Humanos, deberes y garantías y derecho humanitario (normas internacionales de Derechos Humanos, derecho humanitario y C.P., artículo 95.4). En este sentido, la difusión, divulgación y promoción de la educación de los Derechos Humanos, deberes y garantías desde el sistema educativo deberá sumar a los medios masivos de comunicación, el arte, la recreación y la cultura para lograr el aumento de la conciencia, la sensibilización y el conocimiento vinculado a todos los campos de los Derechos Humanos.

Para ello, se deberá trabajar por desarrollar parámetros y acciones para un esfuerzo conjunto concertado hacia la promoción y vivencia de los Derechos Humanos con los medios de comunicación, así como para promover la difusión y divulgación de las normas y jurisprudencia nacional e internacional de protección de Derechos Humanos, deberes y garantías en dichos medios y en la utilización de herramientas tecnológicas como el internet, los centros de información bibliográfica, las bibliotecas virtuales, las bases de datos, etc.

Es necesario entonces que el Ministerio y demás autoridades nacionales impulsen la organización de campañas que estimulen el desarrollo de una cultura en Derechos Humanos, deberes y garantías y promuevan todos los derechos, desde su integralidad e indivisibilidad, incluso la eliminación de formas de discriminación indicando los mecanismos de su justiciabilidad; al mismo tiempo realizar campañas sobre temas específicos relevantes al contexto nacional, aprovechando diferentes expresiones artísticas, la publicación de cómics o historietas en lenguaje sencillo; medios audiovisuales y de comunicación, como la televisión y la radio; la potencialización de actividades culturales como el cine o teatro que pueden resultar muy eficaces para transmitir a la población sentimientos de solidaridad y humanidad. Todo esto influye en los modos de ser y en las actitudes de los ciudadanos.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, se considera pertinente resaltar los postulados de la Ley General de Educación, especialmente en lo que se refiere a los siguientes aspectos:

En su artículo 1° la Ley General de Educación (115/94) define su objeto como *“La Educación es un proceso de formación permanente, personal, cultural y social que se fundamenta en una concepción integral de la persona humana, de su dignidad, de sus derechos y deberes”*.

Este estatuto se fundamenta en el derecho constitucional a la educación, la libertad de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra y, en el carácter de servicio público que tiene la educación, define y desarrolla la organización y prestación en los niveles preescolar, básica y media tanto formal, como no formal e informal; pública y privada.

El artículo 13 señala como objetivos comunes de todos los niveles los de (a) formar la personalidad y la capacidad de asumir con responsabilidad y autonomía sus derechos, deberes y garantías; (b) proporcionar una sólida formación ética y moral y fomentar la práctica del respeto a los Derechos Humanos, deberes y garantías, y (c) fomentar en la institución educativa, prácticas democráticas para el aprendizaje de los principios y valores de la participación y organización ciudadana y estimular la autonomía y responsabilidad.

El artículo 14 establece la obligatoriedad, para todos los establecimientos de educación formal, de (a) *“el estudio, la comprensión y la práctica de la Constitución y la Instrucción Cívica, de conformidad con el artículo 41 de la C. P”*, del párrafo 1° del mismo artículo podría deducirse que estas materias admiten una asignatura específica. El artículo 23, en efecto, incluye dentro de los grupos de áreas obligatorias (2) *“Ciencias sociales, historia, geografía, Constitución Política y democracia”*, (3) *educación artística y cultura* y, (4) *“Educación ética y en valores humanos”*.

Sobre la formación ética y moral el artículo 25 dice: *“La formación ética y moral se promoverá en el establecimiento educativo a través del currículo, de los contenidos académicos pertinentes, del ambiente, del comportamiento honesto de directivos, educadores y personal administrativo, de la aplicación recta y justa de las normas de la*

institución, y demás mecanismos que contemple el proyecto educativo institucional”.

Respecto del currículo el artículo 76 señala que es el *“conjunto de criterios, planes de estudio, programas, metodologías, y procesos que contribuyan a la formación integral y a la construcción de la identidad nacional, regional y local, incluyendo también los recursos humanos, académicos y físicos para poner en práctica las políticas y llevar a cabo el proyecto educativo institucional”*.

Frente a la autonomía escolar (artículo 77), se establece dentro de los límites fijados por la Ley 115/94 y el PEI de cada institución para organizar las áreas fundamentales de conocimiento definidas para cada nivel, introducir asignaturas optativas dentro de las áreas establecidas por la ley, adaptar áreas según las características y condiciones regionales y adoptar métodos de enseñanza. En su párrafo único este artículo asigna a las secretarías distritales o departamentales la responsabilidad de asesorar en el diseño y desarrollo del currículo a las instituciones educativas estatales de su jurisdicción.

De las entidades territoriales artículo 150. Le asigna al Concejo Distrital la regulación de la educación dentro de su jurisdicción, en los términos de la Ley 60/93 y de la misma Ley 115/94. El artículo 151 le asigna a la Secretaría de Educación Distrital la función de (a) velar por la calidad y cobertura de la educación en su respectivo territorio; (b) establecer las políticas, planes y programas de educación de acuerdo con los criterios establecidos por el MEN; (d) fomentar la investigación, innovación y desarrollo de currículos, métodos y medios pedagógicos.

El artículo 158 define para las juntas distritales de educación las funciones de (a) verificar que las políticas, objetivos, metas y planes que trace el MEN, con la asesoría de la JUNE, se cumplan cabalmente en su jurisdicción; (b) verificar que los currículos que presenten las instituciones educativas se ajusten a los criterios establecidos por la Ley 115/94.

La JUDE integrada (artículo 160) por el Alcalde, los secretarios de educación, hacienda (o su delegado), director de planeación, representantes del MEN, de educadores, de instituciones educativas privadas, de los directivos docentes, del sector productivo y de comunidades negras.

En este orden de ideas y en virtud de la Ley General de Educación, este proyecto de ley pretende incluir tres categorías de componentes, complementarias entre sí, que se corresponden con los grandes objetivos o metas de la educación de los Derechos Humanos, deberes y garantías con el fin de construir prácticas democráticas en Derechos Humanos, deberes y garantías a todos los niveles de población. Se trata de trabajar simultáneamente en la enseñanza y el aprendizaje de: Conocimientos; Valores y actitudes, y Habilidades o destrezas concebidas en su triple finalidad de informar, formar y transformar.

En conjunto, se puede considerar a estos tres componentes como los macrocontenidos de la educación de Derechos Humanos, deberes y garantías los cuales a su vez deberán ser llenados de contenidos específicos que proponga cada programa de educación de Derechos Humanos, deberes y garantías la naturaleza de tal programa (formal o no formal) y la población-meta a la que se dirija, tomando en cuenta sus características concretas de edad, intereses, necesidades, contexto sociocultural, etc. Los contenidos específicos de estas tres categorías de componentes de la educación de Derechos Humanos, deberes y garantías son:

– *Conocimientos*. Enseñar conceptos (comprensión de categorías, principios fundamentales, derechos, garantías y deberes, debate de posiciones teóricas, normas y procedimientos legales y judiciales, estructura y funcionamiento de instituciones, etc.). Historia, en especial los sucesos significativos para la evolución de la democracia y los DH en la humanidad, la región y el país (su contexto, antecedentes, factores que influyeron, protagonistas, resultados, trascendencia, etc.). Doctrina de los Derechos Humanos: Concepto y características de los DH, Fundamentos filosóficos y jurídicos, evolución histórica, desarrollos actuales de la doctrina de DH, acepciones de Derechos Humanos, entre otras. Principales instrumentos internacionales de Derechos Humanos, antecedentes, influencias, importancia: Declaración Universal de los

Derechos Humanos. Pactos y Convenciones, internacionales y regionales, generales y para poblaciones específicas. Proceso de creación y ratificación de las normas internacionales de DH. La responsabilidad de los Estados firmantes. Sistema Internacional y Regionales de Protección de los Derechos Humanos: El Sistema de Naciones Unidas y el de la OEA. Otros sistemas regionales: europeo, africano, etc. Los DH en el ordenamiento interno: Instrumentos internacionales y regionales de DH ratificados por Colombia. Estatus legal, los Derechos Humanos en la Constitución Política, instrumentos internacionales y regionales de DH sin ratificar por Colombia.

Valores de naturaleza universal que sustentan la dignidad, derechos, deberes y garantías de las personas, y actitudes coherentes con esos valores, que sustenten conductas acordes, así:

Educación en el respeto y defensa de la vida de todas las personas, repudiar el asesinato en cualquiera de sus variantes; Promover el respeto a la dignidad humana, repudio a las agresiones a la integridad física y psíquica de las personas (esclavitud, servidumbre, tortura, castigos crueles e inhumanos, etc.). El libre desarrollo de la personalidad e identidad, reconocimiento de las propias facultades y necesidades como persona y la conciencia de lograr que cada persona se convierte en sujeto de sus propios derechos, aprecio por pensar y decidir con autonomía moral e intelectual, respeto por los pensamientos y decisiones libres de otras personas, aunque no se compartan, La igualdad y no discriminación, reconocimiento de las facultades, necesidades y derechos de otras personas en pie de igualdad con los propios, tratamiento igualitario a lo que es igual y diferenciado a lo diferente, rechazo a las desigualdades injustas entre personas y a toda forma de discriminación. La solidaridad, cooperación con otras personas, apoyo a otras personas para satisfacer sus necesidades, derechos, deberes y garantías. La participación: La educación en Derechos Humanos, deberes y garantías debe ser un proceso participativo que fomente el pensamiento crítico. Voluntad de intervenir en las acciones y decisiones de interés público. Movilización por causas de interés colectivo.

Desarrollar competencias para ejercer prácticas necesarias para participar de manera plena en una democracia y trabajar eficazmente:

Destrezas de comunicación. Escucha comprensiva; diálogo; lectura comprensiva; expresión oral; procesamiento de información; pensamiento analítico y crítico; debate, lectura crítica de mensajes de medios masivos. Destrezas de análisis y documentación: análisis de situaciones históricas y actuales desde la óptica de los Derechos Humanos, deberes y garantías; investigación, documentación y recolección de datos; identificación de los instrumentos legales nacionales, regionales e internacionales que aplican a casos específicos de violaciones de Derechos Humanos. Identificación de los mecanismos de exigibilidad aplicables a casos específicos de violaciones de Derechos Humanos. Destrezas para la participación: Facilitación de consensos; liderazgo y organización grupal; mediación y resolución de conflictos; participación comunitaria; petición a las autoridades; elaboración y difusión de mensajes masivos; influencia sobre medios masivos a favor de los Derechos Humanos, deberes y garantías; cabildo ante las autoridades para impulsar acciones a favor de los Derechos Humanos, deberes y garantías; educación y promoción; Derechos Humanos, deberes y garantías y democracia; evaluación de esfuerzos y acciones de promoción de los Derechos Humanos, deberes y garantías.

Por último, por considerarlo oportuno y de interés público el informe de diciembre de 2003, presentado por la Relatora Especial de las Naciones Unidas, Katarina Tomasevski, sobre el derecho a la educación, lo adjuntamos para su conocimiento, por cuanto hace referencia de un lado, a la ausencia o carencia de una estrategia educativa basada en los Derechos Humanos, deberes y garantías en Colombia y, de otro, porque recuerda la plena vigencia de las obligaciones internacionales en Derechos Humanos, deberes y garantías del Estado colombiano, especialmente el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que 36 años después, la educación no es aún ni gratuita ni universalizada en Colombia.

La Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas como parte de sus esfuerzos por dar una mayor visibilidad a los derechos económicos, sociales y culturales decidió crear, mediante Resolución 1998/33 de 1998, la figura del Relator Especial sobre el Derecho a la Educación. Su mandato se centra en el estudio de la situación mundial de la realización progresiva del derecho a la educación, examinando, en particular, el acceso a la educación primaria y los obstáculos al mismo. Con este mandato se busca promover la elaboración y adopción de planes, políticas y programas para impulsar este derecho.

Samuel Moreno Rojas,
Senador de la República.

Bogotá, D. C., 18 de agosto de 2005.

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 16 de agosto de 2005.

Señora Presidenta:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 60 de 2005 Senado, *por la cual se crea la cátedra de Derechos Humanos, Deberes y Garantías y Pedagogía de la Reconciliación y se dictan otras disposiciones*, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley, es competencia de la Comisión Sexta Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., 16 de agosto de 2005.

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

Cúmplase.

La Presidenta,

Claudia Blum de Barberi.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 61 DE 2005 SENADO

por la cual se establece la obligación de rendir informe de cuentas a la ciudadanía en general por parte de las tres Ramas del Poder Público, los órganos autónomos e independientes y los organismos de control.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Todos los organismos que componen las Ramas Legislativa, Ejecutiva y Judicial, los órganos autónomos e independientes, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la Nación, las autoridades de las entidades territoriales, el sector descentralizado por servicios y los particulares que desempeñen funciones públicas o tengan a su cargo la prestación de servicios públicos, presentarán un informe anual de Rendición de Cuentas a la ciudadanía en general, contenido de un balance de resultado de los objetivos, políticas, programas y estrategias adelantados en el marco del Plan Nacional de Desarrollo en términos de eficiencia, eficacia y efectividad en el desempeño de cada

una de las Entidades del sector central y descentralizado. Para su elaboración se observarán, como mínimo, los criterios siguientes:

1. *Agenda interna.* Esta incluye acciones inmediatas, de mediano y largo plazo e incorporará temas y planteamientos que deben mejorarse internamente en cada una de las instituciones, detallando las posibilidades de las funciones, su alcance, reparto y coordinación con las demás instituciones del sector.

2. *Sectorización.* Educación, salud, bienestar social, cultura y turismo, recreación y deporte, movilidad y espacio público, Gobierno, planeación y competitividad, servicios públicos, empleos públicos, participación ciudadana, relaciones exteriores, justicia, trabajo, agricultura, comercio exterior, comunicaciones, defensa, minas y energía, entre otros, de acuerdo con las funciones de cada entidad.

3. *En cada uno de los sectores se destacará.* Las metas del plan de desarrollo, sus respectivos programas, el nivel de cumplimiento y las acciones proyectadas y los recursos financieros invertidos en la ejecución de cada uno de ellos.

4. Indicadores de efectividad, resultados, cumplimiento e impacto.

5. Celebración, avance y cumplimiento de la contratación estatal.

6. Una relación de las iniciativas legislativas referidas a cada una de las Entidades Públicas que se presenten al Congreso de la República y de los decretos con fuerza de ley y reglamentarios que dicte el Gobierno.

Su presentación deberá hacerse de manera sencilla y didáctica, de modo que permita la comprensión y análisis de la ciudadanía en general.

Parágrafo. En los primeros quince (15) días del mes de diciembre de cada año, los jefes o directores de las entidades presentarán y sustentarán, en audiencias públicas que deberán ser programadas y divulgadas con la debida anticipación, el Informe de Rendición de Cuentas debidamente soportado en documentos, que bajo los mismos criterios establecidos en el presente artículo emitirán cada uno de sus destinatarios.

Artículo 2°. En el mes de julio de cada año, las Entidades Públicas, sin excepción, presentarán a la ciudadanía, en los mismos términos previstos en el artículo primero, un Informe de Rendición de Cuentas de la Gestión Contractual del año anterior, el cual deberá estar suficientemente soportado en documentos, y contendrá al menos los siguientes criterios:

1. Sector.

2. Tipo y modalidad de la contratación.

3. Avance y cumplimiento de los contratos estatales y públicos en general.

4. Adiciones, multas, declaraciones de caducidad, demandas, terminaciones unilaterales.

Artículo 3°. Con antelación no inferior a diez (10) días hábiles a la instalación de las audiencias públicas, las Entidades Estatales publicarán en su portal de Internet y en un medio de amplia circulación nacional los respectivos Informes de Rendición de Cuentas que habrán de ser presentados.

Artículo 4°. Durante las audiencias públicas, la ciudadanía podrá formular preguntas por teléfono, por Internet o por escrito. Las preguntas que no sean contestadas en la audiencia, deberán ser respondidas y publicadas dentro de los dos (2) meses siguientes en el portal de la respectiva entidad.

Artículo 5°. El jefe de cada entidad coordinará, concertará y publicará el esquema de preparación, metodología, funcionamiento y realización de las audiencias de Rendición de Cuentas, garantizando amplia divulgación.

Artículo 6°. Los informes a que se refiere la presente ley se rendirán a través de medios de comunicación de amplia circulación nacional o local, según el caso. Los medios de comunicación del Estado darán prioridad en su programación, sobre cualquier otro asunto, a la publicación de los Informes de Rendición de Cuentas.

Artículo 7°. La presente ley rige a partir de la fecha de su expedición y complementa los artículos 5° y 66 de la Ley 80 de 1993.

Alexáandra Moreno Piraquive,

Senadora de la República
Movimiento Político MIRA.

EXPOSICION DE MOTIVOS

El Estado colombiano ha emprendido un esfuerzo importante en el fortalecimiento del Concepto y la práctica de Rendición de cuentas en el ámbito nacional del Poder Ejecutivo. Muestra de ello es que el actual Gobierno ha adelantado audiencias públicas para mostrar su gestión y hacer compromisos públicos con los ciudadanos, todo dentro del marco de la Constitución, la ley y el Plan Nacional de Desarrollo. Este mecanismo ha permitido un acercamiento del poder ejecutivo central a la comunidad en términos eficientes de gobernabilidad y Gestión Pública.

El proyecto pretende de un lado generar la institucionalidad correspondiente al tema de la Rendición de Cuentas, mediante la implementación de la presentación de informes periódicos por las Entidades del Estado en todos sus niveles, de modo tal que no obedezca a la mera liberalidad del gobierno de turno, sino que adquiera vocación de permanencia por mandato de la ley. De otro lado, procura unos criterios mínimos para la presentación de los mencionados informes.

Lo anterior es necesario para el país, teniendo en cuenta que el concepto de Rendición de Cuentas se enmarca en la responsabilidad ética y política de todo Estado participativo (artículo 1° de la Constitución Política), además de ser un instrumento de control, es un deber de todas las Entidades públicas responder de cara a la sociedad por la administración, manejo y rendimientos de fondos, bienes y/o recursos encomendados a su gestión, e informar los resultados del mandato que le ha sido conferido.

La Rendición de Cuentas propende a impedir el abuso del poder e incluso la corrupción, y en este sentido, establece un control recíproco entre los poderes, llevándolos a tener que justificar constantemente ante la sociedad la legitimidad de sus acciones, lo cual repercute en el buen funcionamiento del Sistema Político. De esta manera, la Rendición de Cuentas se convierte en estímulo al control social, complementario del control político y los mecanismos internos de control existentes en el Ordenamiento Jurídico. Además, la Rendición de Cuentas promueve la participación ciudadana en la función gobernante.

En el marco de la ética pública del Estado contemporáneo y de la cultura de la transparencia, se debe fortalecer la confianza en el Gobierno y en las instituciones estatales, evitando el nocivo distanciamiento entre funcionarios públicos y ciudadanos, y evitando la limitación del control social a la gestión pública, ampliándolo a lo público propiamente dicho.

La responsabilidad del Estado frente a la ciudadanía, impone que se generen cambios en el direccionamiento de su gestión y evaluación de la misma, mediante la creación de espacios para la construcción de mecanismos institucionales que garanticen el control social de lo público y de las acciones de sus funcionarios, a lo largo del mandato o duración de su gestión.

No obstante, frente a la necesidad de mejorar el desempeño de la gestión pública y de la privada encargada de funciones públicas, son fundamentales la coherencia de los resultados con respecto a lo planteado en los Planes de Desarrollo y el impacto social obtenido por ellos.

En consecuencia, es importante considerar que la difusión de la información sobre la gestión del Estado, es condición fundamental para el éxito del control social. Por tal motivo, la presentación de informes de rendición de cuentas, al permitir el acceso a esta información, mejora la gobernabilidad y la responsabilidad para el establecimiento de prioridades en la gestión de lo público. El conocimiento incompleto acerca de las acciones del Poder público, dificulta el ejercicio del control de los ciudadanos a sus gobernantes. Es esencial, entonces, que fluya la información de la gestión gubernamental para que pueda hacerse efectivo el control ciudadano.

Descripción del articulado

El artículo 1°, impone como obligación a todas las entidades que conforman el Estado colombiano, la presentación de un informe anual a la ciudadanía en general que debe contener el resultado de los objetivos, políticas, programas y estrategias de la entidad, midiendo además los índices de gestión en términos de eficiencia, eficacia y efectividad, también la presentación de agenda interna. Además, contiene un conjunto de elementos mínimos que deben contener los informes. El párrafo ordena que el jefe de la entidad deberá organizar una audiencia pública en la cual deberá presentar y sustentar a la sociedad civil el informe de rendición de cuentas.

El artículo 2°, impone a las entidades públicas el deber de presentar un informe anual de rendición de cuentas de gestión contractual de la entidad a su cargo. Este tercer informe proviene de la entidad y comprende todos los contratos que esta hubiese celebrado durante todo el año.

El artículo 3°, permite que la ciudadanía conozca con anterioridad a las audiencias públicas el informe que presentará cada una de las entidades, para de esta manera permitirle la posibilidad de estudiarlo y evaluarlo con suficiente anticipación.

El artículo 4°, abre la posibilidad de que la ciudadanía tenga acceso a las audiencias públicas por vía telefonía, informática o escrita.

Las preguntas que no se alcancen a responder en la audiencia deberán, de todos modos, contestarse por la entidad dentro de los dos meses siguientes en su portal.

El artículo 5°, sitúa la responsabilidad de la coordinación y metodología general de las audiencias públicas en el jefe de cada entidad.

El artículo 6° ordena la obligatoriedad de la publicación de los informes de rendición de cuentas en los medios de comunicación del Estado y asegura que su publicación tenga la divulgación necesaria.

Con estos artículos, entendemos, se logra una organización legal del interés de la propuesta en el sentido de fortalecer la democracia participativa, y con ello procurar niveles de transferencia y de cultura política. Motivación especial encuentra el articulado presentado, en la necesidad de luchar contra la corrupción en el sector público, para lo cual, se pretende fortalecer el control social.

Pongo a consideración de los honorables Congresistas el presente proyecto de ley para su discusión y aprobación.

Alexáandra Moreno Piraquive,
Senadora de la República
Movimiento Político MIRA.

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 16 de agosto de 2005.

Señora Presidenta:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 61 de 2005 Senado, *por la cual se establece la obligación de rendir informe de cuentas a la ciudadanía en general por parte de las tres Ramas del Poder Público, los órganos autónomos e independientes y los organismos de control*, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley, es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., 16 de agosto de 2005.

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Primera

Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

La Presidenta,

Claudia Blum de Barberi.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 62 DE 2005 SENADO

por la cual se expiden normas para la prevención de la violencia sexual y atención integral de los niños, niñas y adolescentes víctimas de abuso sexual.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La presente ley tiene por objeto la prevención de la violencia sexual y la atención integral de los niños, niñas y adolescentes víctimas de abuso sexual.

Artículo 2°. Para efectos de la presente ley, se entiende por abuso sexual contra niños, niñas y adolescentes, cualquier conducta de tipo sexual con un menor de edad llevada a cabo por un adulto o por otro menor.

CAPITULO I**Del Consejo Nacional para la Prevención y Atención Integral de los Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas de Abuso Sexual**

Artículo 3°. *Créase el Consejo Nacional para la Prevención y Atención Integral de los Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas de Abuso Sexual*, adscrito al Ministerio de la Protección Social, que tendrá carácter permanente, conformado por:

1. El Ministro de la Protección Social, quien lo presidirá.
2. El Ministro de Educación Nacional.
3. El Ministro de Comunicaciones.
4. El Director del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.
5. El Fiscal General de la Nación.
6. El Director del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.
7. El Defensor de los Derechos del Niños Mujer y Anciano.
8. El Procurador Delegado para la Defensa del Menor y la Familia.
9. Un (1) miembro de la Asociación Colombiana de Psiquiatría.
10. Un (1) miembro de la Asociación Colombiana de Psicología.
11. Un (1) miembro de la Asociación Colombiana de Pediatría.
12. Un (1) miembro de la Asociación Colombiana de Sexología.
13. Un (1) representante de las organizaciones no Gubernamentales que tengan por finalidad la protección de la niñez.

Podrán ser invitados al *Consejo Nacional para la Prevención y Atención Integral de los Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas de Abuso Sexual*, miembros de la comunidad universitaria y científica, para conocer sus opiniones, puntos de vista y conceptos relacionados con la materia de esta ley.

En caso de que alguno de los miembros del Consejo delegue su asistencia, el delegado deberá tener funciones relacionadas con los contenidos de esta ley y la delegación deberá hacerse por escrito.

Artículo 4°. El Consejo se reunirá en sesiones ordinarias cada dos (2) meses y en sesiones extraordinarias, cuando sea convocado por su Presidente o por un número plural de por lo menos tres (3) de sus miembros.

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

Artículo 5°. *Funciones del Consejo Nacional para la Prevención y Atención Integral de los Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas de Abuso Sexual:*

El Consejo tendrá las siguientes funciones:

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

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

3. Recomendar la adopción de medidas que permitan la coordinación interinstitucional del sector, con el fin de garantizar la prevención y atención integral de los niños, niñas y adolescentes víctimas de abuso.

4. Proponer acciones conjuntas para la sensibilización de las entidades y la ciudadanía en general respecto del abuso sexual de niños, niñas y adolescentes.

5. Revisar semestralmente el comportamiento del abuso sexual contra niños, niñas y adolescentes.

6. Proponer los lineamientos generales que deban seguirse en relación con la asignación de recursos para la prevención del abuso sexual de niños, niñas y adolescentes.

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

8. Evaluar el material de apoyo de los programas de educación sexual dirigidos a los niños, niñas y adolescentes.

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

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

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

Parágrafo. Los Consejos Territoriales de Seguridad Social en Salud, sin perjuicio de sus competencias, implementarán las directrices y recomendaciones impartidas por el *Consejo Nacional para la Prevención y Atención Integral de los Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas de Abuso Sexual*, en sus respectivos territorios.

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

1. Cumplir las labores de secretaría del Consejo.
2. Convocar a las sesiones del Consejo conforme a lo previsto en esta ley y a las instrucciones impartidas por su Presidente.
3. Recoger los informes, estudios y documentos que deban ser examinados por el Consejo.
4. Las demás que el Consejo le asigne.

CAPITULO II

Campaña educativa y de sensibilización

Artículo 7°. El Gobierno Nacional ordenará al Instituto Nacional de Radio y Televisión para que, con la asesoría del *Consejo Nacional para*

la Prevención y Atención Integral de los Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas de Abuso Sexual, produzca una campaña educativa permanente que conste de por lo menos 20 “mensajes” que se transmitirán semanalmente por radio y televisión, cuya duración será de por lo menos veinte (20) segundos, como estrategia de prevención del abuso sexual de menores.

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

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

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

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

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

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

- a) Dirigidos a los niños, niñas y adolescentes, y
- b) Dirigidos a los adultos.

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

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

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

CAPITULO III

Atención médica integral de los niños, niñas y adolescentes víctimas de abuso sexual

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

1. Los menores abusados sexualmente, serán atendidos en las instituciones señaladas en el inciso primero del presente artículo, de manera inmediata, clasificando sus casos como urgencia médica.
2. Examen y tratamiento de enfermedades de transmisión sexual, adquiridas con ocasión del abuso.
3. Durante la atención de la urgencia se realizará una evaluación física y psicológica del abusado.
4. Se practicarán de inmediato las pruebas forenses, patológicas y psicológicas necesarias para adelantar el proceso penal correspondiente.

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

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

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

Artículo 13. El Ministerio de la Protección Social, dentro de los dos meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, expedirá un protocolo de diagnóstico y atención de los niños, niñas y adolescentes víctimas de abuso sexual, dirigido a los profesionales de la medicina e instituciones prestadoras de servicios de salud.

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

CAPITULO IV

El sector educativo y la prevención del abuso sexual contra niños, niñas y adolescentes

Artículo 14. Todos los establecimientos oficiales o privados que ofrezcan educación formal en los niveles de básica y media, deberán contar con una cátedra que contribuyan a la prevención, autoprotección, detección y denuncia del abuso sexual de que puedan ser víctimas los educandos, dentro y fuera de los establecimientos educativos.

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

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

Tales docentes, deberán acreditar el perfil que para el efecto establezca el *Consejo Nacional para la Prevención y Atención Integral de los Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas de Abuso Sexual*.

Artículo 17. En las facultades de medicina, enfermería, psicología, psiquiatría, trabajo social, educación, derecho será obligatoria la enseñanza de una Cátedra de Sexualidad Humana. Tales facultades contarán con seis (6) meses a partir de la vigencia de la presente ley para implementar dicha cátedra.

CAPITULO V

La participación ciudadana en la prevención del abuso sexual contra niños, niñas y adolescentes

Artículo 18. En ejercicio del deber constitucional de protección de los niños, niñas y adolescentes, el Estado y los particulares tienen el deber de denunciar oportunamente a las autoridades competentes, cualquier indicio o caso de abuso sexual contra ellos del que tengan conocimiento.

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

CAPITULO VI

Otras disposiciones

Artículo 19. El ICBF, para el caso de los niños, niñas y adolescentes víctimas de abuso sexual, que sean acogidos en instituciones y establecimientos de protección por él destinadas o contratadas, establecerá las medidas necesarias para evitar que su permanencia en ellas se traduzca en deterioro de su condición emocional y psicológica. Para

garantizar lo anterior, dichas entidades deberán ser especializadas y de dedicación exclusiva a la atención integral de estas víctimas.

El *Consejo Nacional para la Prevención y Atención Integral de los Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas de Abuso Sexual* verificará el cumplimiento de la presente disposición.

Artículo 20. *Vigencia*. La presente ley rige a partir de su publicación.

Alexandra Moreno Piraquive,

Senadora de la República Movimiento Político MIRA.

EXPOSICION DE MOTIVOS

La temática de la protección sexual de los niños, niñas y adolescentes, tiene especial significación en nuestros días, basta mirar algunas estadísticas:

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

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

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

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

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

Realidad que motiva los contenidos del presente proyecto de ley. Tiene por objeto, entonces, procurar la protección del menor abusado sexualmente, el diseño de políticas preventivas, de guarda y atención de los niños, niñas y adolescentes mediante la creación de instrumentos que permitan una sensibilización y promoción de la lucha contra este verdadero problema social, cuyos efectos, se dirigen no simplemente a la práctica de una sexualidad que contraría patrones tradicionales, sino que las secuelas que dicho fenómeno, tan ampliamente extendido en Colombia, se dirigen de manera inmediata a lo físico, a lo emocional, a lo psicológico del ser humano y más adelante, a su comportamiento social, a la calidad de sus relaciones interpersonales, a las relaciones matrimoniales y de familia, lo que hace que dichas conductas atenten de manera esencial contra unas formas sanas de sociabilidad.

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

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

Normalmente los agresores sexuales de los menores, son personas cercanas a su entorno social y/o familiar. En efecto, conforme a estadísticas de Medicina Legal¹, en el año 2002, de los casos de abuso sexual de menores de enero a diciembre de 2002, de los cero a los 14 años de edad, el abuso sexual fue perpetrado por desconocidos; sólo en un 13.76%, en el resto de los casos, el abusador fue un familiar, un conocido o el padre o la madre o el padrastro. En el rango de los quince a los 17 años, el porcentaje de abusadores desconocidos aumenta al 25%. De acuerdo con la Dijín, el 80% de los casos, los abusos son cometidos por los padres y padrastros de los niños, niñas y adolescentes.

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

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

El proyecto permite plantear el siguiente interrogante² ¿qué alternativas podemos ofrecer como colombianos y como legisladores de este país, para nuestros niños, niñas y adolescentes y para nuestras familias?

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

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

Finalmente, pretende el proyecto, que en todos los niveles, el menor de edad víctima de abuso sexual tenga la debida *atención*, con el fin de minimizar al máximo posible, el impacto que la experiencia traumática pueda tener en su vida.

El articulado

Según el **artículo 1°** el objeto de la ley es el cuidado, la prevención y la atención integral de los niños, niñas y adolescentes víctimas de abuso sexual en todo el territorio nacional.

El **artículo 2°** define qué se entiende por abuso sexual de niños, niñas y adolescentes, para los efectos de la presente ley. La expresión “para los efectos de la presente ley” debe entenderse en el sentido de que dicha definición no sustituye las distintas conductas sexuales contra los niños, niñas y adolescentes que el Código Penal tipifica.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Adicionalmente, teniendo en cuenta el papel tan importante que juega la educación sexual en los educandos y la importancia de que la misma se constituya en una efectiva herramienta de prevención, se propone que el programa sólo podrán desarrollarlo los docentes que cumplan con el

¹ “Medicina Legal en cifras”, estas cifras no incluyen a Bogotá.

² Artículo 44 de la Constitución Política de Colombia.

perfil que para el efecto establezca el Consejo Nacional para la Prevención y Atención Integral del Menor abusado Sexualmente.

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

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

Finalmente el **capítulo VI**, se ocupa de las instituciones y establecimientos de protección de los niños, niñas y adolescentes, ordenando su funcionamiento de manera especializada y exclusiva, es decir, sin que los niños, niñas y adolescentes víctimas de abuso sexual las compartan con menores que presentan problemáticas diferentes que pueden traducirse en medios de degradación de los niños, niñas y adolescentes.

De los honorables Senadores,

Alexandra Moreno Piraquive,

Senadora de la República Movimiento Político MIRA.

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 16 de agosto de 2005.

Señora Presidenta:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 62 de 2005 Senado, *por la cual se expiden normas para la prevención de la violencia sexual y atención integral de los niños, niñas y adolescentes víctimas de abuso sexual*, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley, es competencia de la Comisión Séptima Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., 16 de agosto de 2005.

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

Cúmplase.

La Presidenta,

Claudia Blum de Barberi.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 63 DE 2005 SENADO

por la cual se reglamenta la publicidad, promoción y patrocinio de los productos de tabaco y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPITULO I

Disposiciones generales

Artículo 1°. *Finalidad.* La finalidad de esta ley es reducir el consumo de tabaco y los daños que ocasiona mediante disposiciones dirigidas a:

a) Proteger a los niños y otros no fumadores de los incentivos para consumir tabaco;

b) Proteger a los no fumadores de la exposición al humo del tabaco;

c) Asegurar que la población esté informada adecuadamente sobre los riesgos del consumo de tabaco y la exposición pasiva al humo del cigarrillo, y acerca de los beneficios de dejar de fumar;

d) Promover un ambiente donde el no fumar y la ausencia de la promoción del tabaco sea la norma.

Artículo 2°. *Definiciones.* Las expresiones empleadas en esta ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas, salvo las siguientes definiciones:

a) El término *elemento de la marca* incluye la marca de fábrica, la marca registrada, el nombre comercial, el aspecto distintivo, el logotipo, el arreglo gráfico, el diseño, el eslogan, el símbolo, el lema, el mensaje de venta, el color o combinación de colores reconocible, u otros indicios de la identificación de productos idénticos o similares a los utilizados para cualquier marca de producto de tabaco.

b) La *composición* se refiere al contenido, composición, arreglo o combinación de sustancias incluidas en el procesamiento y la fabricación de los productos de tabaco;

c) El *fabricante* comprende cualquier entidad que se asocia con el fabricante, incluida una entidad que controla o es controlada por el fabricante, o que es controlada por la misma entidad que controla al fabricante;

d) El *paquete* es el envase, el receptáculo o la envoltura en que se vende o muestra un producto de tabaco en las tiendas al por menor, incluida la caja o cartón que contiene paquetes más pequeños;

e) La *publicidad* del tabaco, es toda forma de comunicación comercial pública con el fin o efecto, directo o indirecto de promover un producto de tabaco, incluida aquella que aunque no menciona específicamente el producto de tabaco, utiliza nombres comerciales, emblemas u otras características distintivas de productos de tabaco, pudiendo ser sus métodos directos alusivos a la marca o indirectos a través de promociones o patrocinios;

f) La *promoción* es la práctica de fomentar la conciencia o las actitudes positivas acerca de un producto, marca o fabricante para vender un producto de tabaco o alentar su consumo, mediante cualquier medio, incluidos el anuncio directo, los descuentos, los incentivos, los reembolsos, la distribución gratuita, la promoción de elementos de la marca mediante eventos y productos relacionados, a través de un medio de comunicación con el público;

g) Un *producto de tabaco* es cualquier sustancia o bien manufacturado compuesto total o parcialmente de tabaco, lo cual incluye las hojas de tabaco y cualquier extracto de hojas de tabaco. También comprende los papeles, tubos y filtros de cigarrillo.

CAPITULO II

Campo de aplicación

Artículo 3°. La fabricación, venta e importación de un producto de tabaco se hará en cumplimiento de esta ley y de cualquier reglamento aprobado en desarrollo de la misma.

Artículo 4°. Cada fabricante o importador de un producto de tabaco proporcionará al Ministerio de la Protección Social, la información acerca del producto y sus emisiones, incluidos los datos acerca de las ventas, composición, ingredientes, propiedades peligrosas y los elementos de la marca de los productos.

El Ministerio de la Protección Social reglamentará lo relativo a la presentación de dichos informes.

CAPITULO III

Empaquetado y etiquetado

Artículo 5°. Ninguna persona fabricará, venderá, exhibirá, ni importará un producto de tabaco a menos que el paquete que lo contiene muestre en

el cincuenta por ciento de su superficie (50%), en texto y/o imágenes, en la forma y la manera prescritas por el Ministerio de la Protección Social, la información acerca del producto y sus emisiones, los riesgos para la salud y los efectos sobre esta que surgen del uso del producto o de la exposición a sus emisiones, así como otros mensajes relacionados con la salud tales como, entre otras cosas, consejos sobre cómo dejar de fumar y rótulos diseñados para facilitar los esfuerzos por identificar los productos de tabaco elaborados y distribuidos ilegalmente o los productos sobre los cuales no se han pagado impuestos.

Artículo 6°. Ninguna persona empaquetará el producto de una manera que le permita a un consumidor o comprador de productos de tabaco engañarse o ser engañado en cuanto a su carácter, propiedades, toxicidad, composición, beneficio, peligrosidad, salubridad o seguridad.

Artículo 7°. Cualquier requisito que surja de las cláusulas antedichas no libera a un fabricante, importador o vendedor de otras obligaciones o responsabilidades civiles que se deriven de lo dispuesto en normas legales aplicables.

Artículo 8°. El Ministerio de la Protección Social reglamentará:

- a) El contenido y formato de la información descrita en esta ley que debe aparecer en los paquetes;
- b) La información que no puede aparecer en los paquetes;
- c) En general, cada vez que sea necesario, para que se aplique esta parte de la ley.

CAPITULO IV

Publicidad y promoción

Artículo 9°. Ninguna persona hará publicidad, o causará que cualquier otra persona, la haga, de un producto de tabaco o un elemento de la marca relacionado con el producto de tabaco, mediante un medio publicitario directo o indirecto, incluido el patrocinio de una organización, servicio, establecimiento físico, vehículo de cualquier clase, evento deportivo, musical, artístico, social o cultural, o la participación de un equipo o deportista en cualquier competición.

Artículo 10. Ninguna persona venderá, exhibirá, promoverá, distribuirá o causará la venta, exhibición, promoción o distribución de cualquier artículo que no sea un producto de tabaco y que lleve la marca de fábrica, la marca registrada, el nombre comercial, el aspecto distintivo, el logotipo, el arreglo gráfico, el diseño, el eslogan, el símbolo, el lema, el mensaje de venta, el color o combinación de colores reconocible, u otros indicios de la identificación de productos idénticos o similares a los utilizados para cualquier marca de producto de tabaco.

Artículo 11. Las disposiciones de este capítulo no se aplicarán a la publicación por un fabricante de un anuncio del producto de tabaco, en un medio impreso que esté concebido sólo para su distribución a los empleados del comercio del tabaco para finalidades comerciales.

Se permitirá la información comercial directa entre las compañías fabricantes de productos de tabaco, y a los consumidores mayores de 18 años que plenamente identificados lo soliciten libremente a través de correo directo o de la internet.

Artículo 12. Ninguna persona ofrecerá o proporcionará cualquier compensación, directa o indirecta, por la compra de un producto de tabaco, incluidos la donación gratuita a un comprador o un tercero, la bonificación, la prima, el reembolso de dinero en efectivo o el derecho de participar en un juego, lotería o concurso, ni distribuirá un producto de tabaco sin compensación monetaria, o en compensación por la compra de un producto o servicio o la realización de un servicio.

CAPITULO V

De la inspección y las sanciones

Artículo 13. Los fabricantes, importadores y distribuidores de productos de tabaco, estarán sometidos a la inspección y vigilancia del Ministerio de la Protección Social.

Artículo 14. Para los fines de esta ley el Ministerio podrá, previa resolución motivada y fundamentada bajo la responsabilidad del Ministerio

de la Protección Social o la oficina que este delegue para tal efecto, ingresar e inspeccionar cualquiera de los siguientes lugares para vigilar el pleno cumplimiento de esta ley y de la reglamentación que la desarrolle:

- a) Donde se manufactura, analiza, almacena, empaqueta, rotula o vende cualquier producto de tabaco;
- b) Donde se encuentra todo lo que se usa para la fabricación, el almacenamiento, el embalaje, la venta o el análisis del tabaco;
- c) Donde se encuentra información relacionada con la fabricación, el almacenamiento, el empaquetado, el etiquetado, la venta o el análisis del tabaco.

Artículo 15. El Ministerio de la Protección Social, conjuntamente con el Ministerio del Interior y de Justicia y con la Comisión Nacional de Estupefacientes reglamentarán lo pertinente a los siguientes procedimientos, en el desarrollo de las funciones de Inspección, Vigilancia, Control y Régimen Sancionatorio en las siguientes materias:

- a) Con respecto a las atribuciones y las obligaciones de los funcionarios que realicen la inspección y el procedimiento a seguir durante aquella como toma de muestras, decomisos, y restitución del producto cuando ello fuese menester;
- b) Examen general de todo material usado para el proceso de producción y/o comercialización del tabaco, del proceso mismo y de la toma de muestras de los productos del tabaco con fines de análisis;
- c) Examen de libros de contabilidad y documentación en general conducente a determinar el cumplimiento de la presente ley;
- d) Entrevista o Interrogatorio a cualquier actor de la cadena de producción, industrialización y comercialización de los productos de tabaco en cualesquiera de sus niveles;
- e) Interceptación de cualquier vehículo de transporte o cualquier medio de almacenamiento de tabaco o sus productos, que se considere que pudiesen ser objeto de investigación de acuerdo con lo preceptuado en esta ley;
- f) Destrucción o decomiso de cualquier producto de tabaco o sus componentes en caso de incumplimiento de los preceptos de la presente ley;
- g) Todo el régimen sancionatorio, aplicable a las personas naturales o jurídicas halladas culpables de infringir las disposiciones de la presente ley, el cual comprenderá desde multas de no menos de trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes, para el fabricante, importador o distribuidor mayorista, no menos de un (1) salario mínimo legal mensual vigente, así como sanciones más drásticas para los reincidentes como suspensiones temporales o definitivas de la licencia comercial según la gravedad de la infracción, sin perjuicio de otro tipo de sanciones pecuniarias y disciplinarias;
- h) en general, cada vez que sea necesario, para que se aplique esta parte de la ley.

Artículo 16. Una persona encontrada responsable de haber infringido cualquier exigencia de esta ley y los reglamentos que la desarrollan, será obligada a pagar los costos legítimos asociados con cualquier inspección, investigación y acción destinada a corregir el incumplimiento.

Artículo 17. El desarrollo de esta reglamentación se entenderá como no excluyente de la intervención de la autoridad competente, la cual ejercerá sus plenas funciones, sin perjuicio de que el encartado sea sancionado como infractor.

Artículo 18. Ninguna persona obstaculizará, de cualquier manera que sea, a un funcionario en labores de inspección, ni lo inducirá a error mediante encubrimiento o afirmaciones falsas, ni se negará a proporcionarle cualquier información o documento a los cuales le da derecho esta ley, ni destruirá tal información o documento.

CAPITULO VI

Cláusulas finales

Artículo 19. Esta ley entrará en vigencia a partir de un año de su promulgación.

Artículo 20. Esta ley deroga las normas que le sean contrarias, en particular lo dispuesto sobre la publicidad del tabaco y del cigarrillo en la Ley 30 de 1986.

José Ramiro Luna Conde,
Honorable Senador de la República.

EXPOSICION DE MOTIVOS

El presente proyecto de ley tiene como propósito prohibir toda forma de publicidad, promoción y patrocinio de los productos de tabaco en protección de la salud pública de los colombianos, en particular la salud de sus niños y jóvenes, objetivo principal de las estrategias publicitarias de la industria tabacalera.

Consumo de cigarrillo y salud pública

Según el II Estudio Nacional de Factores de Riesgo de Enfermedades Crónicas, realizado por el Ministerio de Salud en 1999, la prevalencia del tabaquismo en adultos descendió de 21.4% a 18.9% en cinco años, mientras que aumentó el número de fumadores en el grupo de personas que tienen un menor nivel educativo.

Asimismo, establece que entre 1993 y 1998, la prevalencia del uso experimental de cigarrillo en el grupo de los adolescentes se incrementó al pasar de 12.7% a 18.6%. Con relación al nivel educativo, se encuentra que hay una mayor tendencia al consumo en aquellos con primaria incompleta o sin ninguna educación.

Los resultados del Estudio permiten estimar que en Colombia en el año 2000, había 4 millones 520 mil fumadores entre 18 y 69 años y 500.000 adolescentes que anualmente experimentan con el cigarrillo.

Teniendo como referencia los datos de los certificados de defunción del DANE, para 1999 se estimó que 19.879 colombianos murieron por enfermedades relacionadas al tabaco, superadas únicamente por muertes causadas por la violencia y por las enfermedades cardiovasculares.

Según la Organización Panamericana de la Salud el tabaco mata hoy a 1 de cada 10 adultos en todo el mundo. En el año 2030 la proporción será de 1 de cada 6 adultos, lo que equivaldría a 10 millones de defunciones anuales. Se calcula que en el año 2020, 7 de cada 10 muertes causadas por el tabaco, ocurrirá en los países de ingreso medio y bajo.

En todo el mundo, fuman alrededor de 1.100 millones de personas y se prevé que en el año 2025 el número supere los 1.600 millones. En los países con mayores niveles de ingreso, el hábito de fumar experimenta un descenso paulatino desde hace decenios, aunque sigue aumentando en algunos grupos de población. En los países de ingreso medio y bajo, por el contrario, el consumo de cigarrillos aumenta cada vez más. La mayor libertad del comercio de tabaco está contribuyendo al incremento del consumo en estas naciones.

El hábito de fumar suele adquirirse en la juventud. En los países con mayores niveles de ingreso, alrededor de 8 de cada diez fumadores adquirieron el hábito en la adolescencia. En los países de ingreso medio y bajo la edad de inicio por lo general oscila entorno a los primeros años de la veintena, pero también está descendiendo. Hoy día, cualquiera que sea el país estudiado, los pobres tienden a fumar más que los ricos.

Las consecuencias del tabaco para la salud son de dos tipos. En primer lugar, el fumador rápidamente se vuelve adicto a la nicotina. Las propiedades adictivas de esta sustancia son bien conocidas, aunque a menudo el consumidor las menosprecia. En los Estados Unidos de América, según los estudios realizados en alumnos de último curso de la enseñanza secundaria, menos de 2 de cada 5 fumadores de los que creen que dejarán de fumar en los 5 años siguientes conseguirán hacerlo en realidad. En los países de ingreso alto, aproximadamente 7 de cada 10 fumadores adultos dicen que lamentan haber comenzado a fumar y que les gustaría dejar de hacerlo.

Las tasas de éxito de los intentos individuales para dejar de fumar son bajas: del conjunto de los que intentan dejar de fumar sin ayuda de programas específicos, alrededor del 98% recuperan el hábito en el plazo de 1 año. En los países de ingreso medio y bajo los esfuerzos por dejar de fumar son raros.

El tabaco produce enfermedades mortales y discapacitantes y en comparación con otras conductas de riesgo, supone una probabilidad de muerte prematura extraordinariamente alta. La mitad de todos los fumadores crónicos perderán la vida por causa del tabaco, y de ellos, la mitad morirá durante los años productivos de la edad madura y perderán de 20 a 25 años de vida. Las enfermedades asociadas al tabaco son bien conocidas y comprenden los cánceres de pulmón y otros órganos, la cardiopatía isquémica y otros trastornos circulatorios, y diversas afecciones respiratorias como el enfisema.

El tabaco también afecta la salud de los no fumadores. Los hijos de madres fumadoras nacen con peso más bajo, enfrentan mayores riesgos de enfermedad respiratoria y muestran mayor tendencia a sufrir el síndrome de muerte súbita del lactante, que los hijos de las no fumadoras. Los no fumadores adultos corren un riesgo, pequeño pero creciente, de enfermedad crónica discapacitante o mortal por exposición al humo de los fumadores.

Fumadores: Autonomía personal, riesgos y costos

La teoría económica moderna sostiene que los consumidores son, en general, los mejores jueces a la hora de gastar su dinero en bienes y servicios. Este principio de soberanía del consumidor se basa en varios supuestos: en primer lugar, que el consumidor hace una elección racional e informada luego de sopesar todos los costos y beneficios de la compra y en segundo lugar que el consumidor asume todos los costos de su elección.

Es evidente que los fumadores obtienen beneficios del hecho de fumar, tales como sentir placer y soslayar las consecuencias de la abstinencia, y que ponderan estos beneficios en relación con los costos privados de su elección. Definidos de esta forma, los beneficios apreciados superan a los costos percibidos, pues, de lo contrario, los fumadores no pagarían por fumar. Sin embargo la elección de fumar podría no ser equivalente a la elección de comprar otros bienes de consumo, y ello de tres maneras específicas.

En primer lugar, se sabe que muchos fumadores no conocen plenamente los altos riesgos de enfermedad y muerte prematura asociados a su elección. Muchos de ellos incluso ignoran la existencia de tales riesgos. Algunos fumadores saben que se enfrentan a un aumento del riesgo, pero consideran que su magnitud no es tan grande ni está tan bien demostrada como creen los no fumadores, al mismo tiempo que minimizan la importancia de estos riesgos para ellos mismos.

En segundo lugar, el hábito de fumar suele comenzar en la adolescencia o en los primeros años de la vida adulta. Aun cuando estén bien informados, los jóvenes no siempre son capaces de utilizar esa información a la hora de tomar decisiones. Muchos podrían ser menos conscientes que los adultos del riesgo que entraña el tabaco para su salud. Casi todos los nuevos fumadores y los que probablemente lo serán desestiman también el riesgo de volverse adictos a la nicotina. En consecuencia, menosprecian gravemente los costos futuros de su hábito de fumar, esto es, los costos de no poder, en fases posteriores de la vida, revertir las consecuencias de la decisión juvenil de fumar. En esta medida está justificado restringir la libertad de los jóvenes de elegir volverse adictos al tabaco, comportamiento que lleva implícito un riesgo mucho mayor de muerte que casi todas las demás actividades de riesgo en que incurren.

En tercer lugar, el hábito de fumar supone costos para los no fumadores. Puesto que parte de sus costos son soportados por los demás, los fumadores pueden verse incentivados a fumar más de lo que harían si tuvieran que soportar la totalidad de esos costos. Los costos de los no fumadores son, evidentemente, el daño para su salud, las molestias y la irritación asociadas con la exposición al humo del tabaco ambiental.

A nivel mundial, en cualquier año dado, los costos en salud de los fumadores superan, como promedio, los de los no fumadores. En un análisis realizado por el Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, CEDE, de la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes, en el año 1993, revelaba cifras significativas respecto al efecto del consumo de productos de tabaco en los gastos privados en atención en salud de los fumadores, el gasto público en atención a enfermedades asociadas al

tabaquismo, la pérdida de ingresos por la mortalidad prematura, la pérdida de ingresos causada por el ausentismo al trabajo de las personas afectadas por el tabaquismo y los efectos sobre la economía del hogar, especialmente en hogares de ingresos bajos, al sacrificar el gasto en productos básicos de otros bienes de consumo.

La publicidad del tabaco

Los productos del tabaco son los únicos artículos de consumo legal que matan a las personas cuando se usan exactamente como lo indican los fabricantes.

La publicidad del tabaco cumple su parte como herramienta del comercio cuyo objetivo es promover la venta de cigarrillos, convenciendo al comprador potencial de las bondades del tabaco, con lo cual la empresa tabacalera vende físicamente un producto, pero además convence al público y le hace creer que compra valores, ilusiones, belleza, juventud, aventuras, etc., que se supone están implícitos en la etiqueta de cigarrillos que paga. El objetivo final es movilizar sentimientos, emociones y valores. La publicidad moderna, no sólo destaca las virtudes del producto, sino también los beneficios que al adquirirlo obtendrán sus consumidores.

Según los tipos de publicidad se puede considerar que algunas son lícitas y otras ilícitas, como sería la publicidad del tabaco que impulsa a consumir un producto nocivo para la salud de quien consume y de quienes se encuentran alrededor del fumador. Así se puede considerar publicidad ilícita:

- La publicidad que atente contra la dignidad de la persona o vulnere los valores y derechos reconocidos en la Constitución, especialmente en lo que se refiere a la infancia, la juventud y la mujer.
- La publicidad engañosa.
- La publicidad desleal.
- La publicidad subliminal.
- La publicidad que infrinja lo dispuesto en la normativa que regule la publicidad de determinados productos, bienes, actividades o servicios

La publicidad subliminal es la más difícil de detectar ya que es aquella que utiliza técnicas de estimulación de los sentidos de forma que pasa desapercibido para estos mismos sentidos, pero no para la percepción, de tal modo que actúa sobre el público y provoca el consumo de un determinado producto, sin ser conscientes de la publicidad. Puede considerarse, no sólo la más engañosa, sino además la más efectiva, así como la más agresiva, porque es capaz de conseguir manipular nuestras conductas sin que podamos de ninguna forma ser conscientes que, cómo o cuándo nos han manipulado. Los estímulos subliminales son reproducidos o emitidos con baja intensidad o de forma más a o menos soslayada, semioculta o con breve exposición, para que no sean captados de forma consciente.

Las industrias tabacaleras procuran fundamentalmente inducir a fumar a niños y adolescentes, que son los que sustituirán a los fumadores adultos que tratan de abandonar los cigarrillos y a los que van falleciendo prematuramente por causa del tabaquismo. Para consolidar e incrementar el sector de fumadores jóvenes, las tabacaleras incrementan la nicotina en los cigarrillos para reforzar la adicción, además manejan los precios disminuyéndolos para mantener niveles de venta en niños y jóvenes, y sobre todo, utilizan la publicidad.

Es básica en esta dolosa estrategia la publicidad masiva, ya sea directa o con mensajes subliminales. La directa simula dirigirse a los adultos, pero tienen rasgos comprensibles y deseables para los niños. Lo subliminal no sólo lo constituyen imágenes y/o símbolos ocultos, subliminal es toda percepción que llega al cerebro de forma inadvertida.

La publicidad del tabaco es intrínsecamente perversa porque busca vender cigarrillos, elementos tóxicos que producen adicción y afectan la salud, agregándose que su estrategia se dirige principalmente a niños y jóvenes. En el hecho de promocionar elementos dañinos interviene, por parte de la industria tabacalera, el deseo de ganar dinero a cualquier costo; desde las políticas de gobierno la dualidad e incoherencia se manifiesta al realizar actividades de promoción de la salud y prevención mientras

soslaya la realidad de la epidemia de tabaquismo, pues al mismo tiempo reciben los impuestos de su venta y permiten su publicidad.

De acuerdo con esto, puede considerarse que la publicidad del tabaco tiene todas las características que la incluyen como ilícita: atenta contra el derecho a la salud y más contra los niños, la juventud y la mujer; es manifiestamente engañosa y muchas veces subliminal.

La publicidad del tabaco comprende la publicidad directa, indirecta, elemento de marca y promoción:

Publicidad del tabaco quiere decir cualquier tipo de comunicado comercial cuyo propósito o efecto principal, secundario o accesorio sea promover una marca de cigarrillos o promover el uso del tabaco.

La publicidad directa e indirecta del tabaco incluye las actividades de publicidad, promoción y/o “el elemento de marca” que utiliza el nombre de la marca (solo o junto con otra palabra), logotipo, símbolo, lema, anuncio, color o patrón de colores reconocibles, o cualquier otro elemento que identifique al producto, o que sean identificados con los utilizados por cualquier marca de cigarrillos o producto de tabaco. Para los propósitos de este proyecto la “publicidad indirecta” incluye que un elemento perteneciente a la marca de un producto de tabaco se asocia con un bien o servicio distinto al producto de tabaco, y a la publicidad o comercialización de dicho bien o servicio; “promoción” incluye la distribución gratuita de productos del tabaco y promociones que alientan su consumo, como ofrecer o proporcionar cualquier tipo de regalo, de manera directa o indirecta, en la compra de algún producto del tabaco, entre los que se incluye la entrega de un obsequio al comprador o a una tercera parte, lo mismo que un bono, premio, descuento o derecho a participar en algún juego, lotería o concurso; “elemento de marca” significa la asociación de cualquier elemento de una marca de cualquier producto del tabaco con cualquier bien o servicio distinto al producto del tabaco, y la publicidad y comercialización de dicho bien o servicio.

La prohibición integral de la publicidad, promoción, patrocinio y el uso de los elementos de marca es necesaria para promover la salud pública

Prohibir la publicidad del tabaquismo es una estrategia de salud pública que funciona. De acuerdo con el Banco Mundial, en relación al consumo del tabaco “la prohibición de publicidad y promoción ha probado ser efectiva, pero sólo si es integral, si cubre todos los medios y el uso de todas las marcas y logotipos”.

Las prohibiciones de publicidad y promoción del tabaco deben incluir tanto la publicidad directa como indirecta, y todos los medios. Los métodos de “publicidad indirecta” incluyen patrocinio de eventos y equipos deportivos; promover conciertos de rock y discos; plasmar el logotipo de sus marcas en productos populares entre la infancia; poner la marca y logotipo de productos del tabaco en otras mercancías como prendas de vestir, o utilizarlos en eventos festivos y en concursos; así como repartir muestras gratis de cigarrillos y productos con la marca de cigarrillos en áreas donde se congrega gente joven, como conciertos de rock, discotecas y centros comerciales.

Las respuestas adecuadas

En consecuencia, se justifica que el Estado intervenga, en primer lugar para disuadir a los niños y a los adolescentes de adquirir el hábito de fumar y para proteger a los no fumadores, pero también para proporcionar a los adultos toda la información que necesitan a la hora de hacer una elección con conocimiento de causa.

Las medidas consideradas como las más adecuadas que propone a los gobiernos la Organización Mundial de la Salud deben incluir:

1. Incrementar los precios del tabaco, usando como modelo las tasas de los países con políticas globales de lucha contra el tabaco que consiguieron reducir el consumo.

2. Publicar y difundir los resultados de la investigación sobre los efectos del tabaco en la salud, añadiendo etiquetados prominentes en los paquetes de los cigarrillos y adoptando leyes amplias que prohíban la publicidad y la promoción del tabaco, y restringiendo el uso del tabaco en los centros de trabajo y lugares públicos, y

3. Facilitar el acceso a los productos sustitutivos y otros tratamientos para dejar de fumar.

El Convenio Marco de la OMS para El Control del Tabaco, CMCT

El Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco, CMCT, forma parte de una estrategia mundial para reducir el número de muertes y enfermedades en el mundo ocasionadas por el consumo de tabaco.

Los Estados Miembros de la Organización Mundial de la Salud (OMS) en mayo de 2003, reunidos en la Asamblea Mundial de la Salud, adoptaron el texto de este tratado para controlar la oferta y el consumo de tabaco. En su redacción el Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco, CMCT, aborda los impuestos aplicables al tabaco, la prevención y el tratamiento del tabaquismo, el comercio ilícito, la publicidad, el patrocinio y la promoción, y la regulación del producto. En la actualidad se encuentra abierto a la firma de los Estados Miembros. El tratado entrará en vigor poco después de haber sido ratificado por 40 países. Una vez que entre en vigor, este tratado mundial en materia de salud, el primero en la historia que se celebra bajo los auspicios de la Organización Mundial de la Salud, OMS, establecerá normas internacionales en materia de fiscalidad sobre el tabaco, prevención y tratamiento del consumo de tabaco, comercio ilícito, publicidad y promoción, y regulación de las labores del tabaco.

Respecto a la prohibición total de la publicidad de tabaco, el texto prevé que la prohibición absoluta sea en última instancia el objetivo de todos los firmantes del Convenio. Dicho en palabras de la doctora Gro Harlem Brundtland, Directora General de la OMS: “La OMS apoya la prohibición absoluta de la publicidad de tabaco. Estoy convencida de que el texto allana el camino para conseguir ese fin”.

El Convenio acuerda lo siguiente en materia de publicidad:

Artículo 13

Publicidad, promoción y patrocinio del tabaco

1. *Las Partes reconocen que una prohibición completa de la publicidad, la promoción y el patrocinio reduciría el consumo de productos de tabaco.*

2. *Cada Parte, de conformidad con su constitución o sus principios constitucionales, procederá a una prohibición completa de toda forma de publicidad, promoción y patrocinio del tabaco. Dicha prohibición comprenderá, de acuerdo con el entorno jurídico y los medios técnicos de que disponga la Parte en cuestión, una prohibición completa de la publicidad, la promoción y el patrocinio transfronterizos originados en su territorio. A este respecto, cada Parte, dentro de un plazo de cinco años a partir de la entrada en vigor del Convenio para la Parte en cuestión, adoptará medidas legislativas, ejecutivas, administrativas u otras medidas apropiadas e informará en consecuencia de conformidad con el artículo 21.*

3. *La Parte que no esté en condiciones de proceder a una prohibición completa debido a las disposiciones de su constitución o sus principios constitucionales aplicará restricciones a toda forma de publicidad, promoción y patrocinio del tabaco. Dichas restricciones comprenderán, de acuerdo con el entorno jurídico y los medios técnicos de que disponga la Parte en cuestión, la restricción o una prohibición completa de la publicidad, la promoción y el patrocinio originados en su territorio, pero con efectos transfronterizos. A este respecto, cada Parte adoptará medidas legislativas, ejecutivas, administrativas u otras medidas apropiadas e informará en consecuencia de conformidad con el artículo 21.*

4. *Como mínimo, y de conformidad con su constitución o sus principios constitucionales, cada Parte:*

a) prohibirá toda forma de publicidad, promoción y patrocinio del tabaco que promueva un producto de tabaco por cualquier medio que sea falso, equívoco o engañoso en alguna otra forma o que pueda crear una impresión errónea con respecto a sus características, efectos para la salud, riesgos o emisiones;

b) exigirá que toda publicidad de tabaco y, según proceda, su promoción y patrocinio, vaya acompañada de una advertencia o mensaje sanitario o de otro tipo pertinente;

c) restringirá el uso de incentivos directos o indirectos que fomenten la compra de productos de tabaco por parte de la población;

d) exigirá, si no ha adoptado una prohibición completa, que se revelen a las autoridades gubernamentales competentes los gastos efectuados por la industria del tabaco en actividades de publicidad, promoción y patrocinio aún no prohibidas. Dichas autoridades podrán decidir que esas cifras, a reserva de lo dispuesto en la legislación nacional, se pongan a disposición del público y de la Conferencia de las Partes de conformidad con el artículo 21;

e) procederá dentro de un plazo de cinco años a una prohibición completa o, si la Parte no puede imponer una prohibición completa debido a su constitución o sus principios constitucionales, a la restricción de la publicidad, la promoción y el patrocinio por radio, televisión, medios impresos y, según proceda, otros medios, como Internet, y

f) Prohibirá o, si la Parte no puede imponer la prohibición debido a su constitución o sus principios constitucionales, restringirá el patrocinio de acontecimientos y actividades internacionales o de participantes en las mismas por parte de empresas tabacaleras.

5. *Se alienta a las Partes a que pongan en práctica medidas que vayan más allá de las obligaciones establecidas en el párrafo 4°.*

Marco legal actual

En nuestro país solamente existe en la Ley 30 de 1986, la indicación de que todo empaque de cigarrillo o tabaco deberá llevar en el extremo inferior de la etiqueta la leyenda “El tabaco es nocivo para la salud”, y no ocupa más del 10% de la parte lateral de la cajetilla.

El nuevo código de policía de Bogotá, Acuerdo 79 del año 2003, en su artículo 26 establece como comportamientos que favorecen la salud propia y ajena: “No promocionar tabaco y sus derivados en vehículos rodantes”.

Los proyectos de ley que cursan en el Congreso de la República

Disposiciones legales que restrinjan la prohibición de la publicidad a aquella “dirigida a menores de 18 años” no es efectivo y además imposible de cumplir. La prohibición restringida a “enfocarse a” o que “resulte atractiva para los jóvenes” es inadecuada y fundamentalmente defectuosa. Los estudios muestran una y otra vez que la gente joven fuma sobre todo las marcas de cigarrillos más anunciadas; ello demuestra que adoptar una prohibición total es la mejor forma de evitar que niñas y niños estén expuestos a la influencia de la publicidad del tabaquismo.

En el Congreso de la República cursan los Proyectos de ley 119 de 2002 –Senado, 137 de 2002– Senado y el Proyecto de ley 197 de 2003– Senado. Los tres proyectos apuntan a restringir el uso de la publicidad del tabaco, en particular de aquella publicidad dirigida a los menores de edad. De los tres proyectos, el 197 de 2003, presentado por la Senadora Dilian Toro de Caicedo, es más enérgico en restringir la actividad publicitaria de las tabacaleras. Aunque estamos de acuerdo con la intención de los mencionados proyectos consideramos que sólo la prohibición total de la publicidad de los productos de tabaco es eficaz y facilita el cumplimiento de la ley frente a las consabidas estrategias de las tabacaleras de burlar las disposiciones, aprovechando los vacíos legales que generan las normas de carácter restrictivo. Además atendemos con este criterio las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud y lo esbozado en el Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco, el cual fue adoptado por Colombia en el seno de la Asamblea de la OMS, celebrada en Ginebra en mayo de 2003.

De los honorables Congresistas,

José Ramiro Luna Conde,
Senador de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA

Secretaría General

(artículos 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 16 del mes agosto del año 2005, se radicó en la plenaria del Senado el proyecto de ley número 63 con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por el honorable Senador *José Ramiro Luna Conde*.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud,

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 16 de agosto de 2005.

Señora Presidenta:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 63 de 2005 Senado, *por la cual se reglamenta la publicidad, promoción y patrocinio de los productos de tabaco y se dictan otras disposiciones*, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley, es competencia de la Comisión Sexta Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

*Emilio Otero Dajud.*PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., 16 de agosto de 2005.

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

Cúmplase.

La Presidenta,

Claudia Blum de Barberi.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 64 DE 2005 SENADO

por medio de la cual se reconocen los “Juegos Nacionales de la Confraternidad INEM-ITA” y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Reconocer los “Juegos Nacionales de la Confraternidad INEM-ITA” como base de los programas culturales, recreativos y deportivos que el Gobierno colombiano promoverá en las diferentes instituciones educativas Institutos Nacionales de Educación Media, INEM, e Institutos Técnicos Agropecuarios, ITA, y su entorno comunitario.

Artículo 2°. Inclúyanse en los planes de desarrollo de la Nación y de las correspondientes entidades territoriales los “Juegos Nacionales de la Confraternidad INEM-ITA” como un programa recreativo, deportivo y cultural que el Estado debe fomentar en los términos del artículo 52 de la Constitución Política, la Ley de la Cultura y la Ley General de Educación.

Artículo 3°. Concédase permiso remunerado a los deportistas de las instituciones educativas INEM e ITA durante la realización anual de los “Juegos Nacionales de la Confraternidad INEM-ITA”.

Artículo 4°. El Gobierno Nacional y las entidades territoriales respectivas apoyarán con recursos la realización de los “Juegos Nacionales de la Confraternidad INEM-ITA”.

Artículo 5°. La presente ley rige a partir de la fecha de su aprobación.

Jaime Dussán Calderón,

Senador de la República.

EXPOSICION DE MOTIVOS

La Constitución Política Nacional establece con claridad una estrecha relación entre el ejercicio del deporte y la formación integral de las personas. Al mismo tiempo, establece que el deporte y la recreación forman parte de la educación y constituyen gasto público social; y que el Estado tiene la obligación de fomentar estas actividades (C.P., artículo 52). El fomento a las ciencias y en general a la cultura –ordena la Constitución– tienen que incluirse en los planes de desarrollo económico y social (C.P., artículo 71).

Mediante la Ley 181 de 1995 fue creado el Sistema Nacional de Deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre, la educación extraescolar y la educación física (artículo 2°). Dicho Sistema tiene que desarrollar su objeto a través de todas las modalidades del deporte (artículo 49), entre ellas el deporte social comunitario, el cual se realiza mediante la acción interinstitucional y la participación comunitaria para el mejoramiento de la calidad de vida (artículo 16).

Los “Juegos Nacionales de la Confraternidad, que realizan desde hace 25 años los INEM y los ITA, son una de las manifestaciones más desarrolladas del deporte social comunitario en nuestro país. En estos juegos hay competencias en las diversas disciplinas deportivas, con la participación de hombres y mujeres. Durante los últimos años a las jornadas deportivas y recreativas se les ha venido incorporando las expresiones artísticas de danza y música autóctona, así como un espacio para el intercambio de proyectos y la realización de conferencias de carácter científico.

Estas jornadas se realizan cada año en una ciudad diferente como sede. Tienen una cobertura nacional por cuanto involucran a la comunidad educativa de los veinte (20) INEM y los seis (6) ITAS distribuidos a lo largo y ancho de nuestra geografía; y son el resultado de un proceso de consolidación de la capacidad de autogestión administrativa y financiera, y de participación de la ciudadanía, por iniciativa de los docentes y funcionarios de las instituciones educativas mencionadas.

Para su organización se cuenta con una estructura bien definida que, al mismo tiempo, garantiza la más amplia participación de todas las instituciones y grupos humanos. La Asamblea Nacional de Delegados es la máxima autoridad de los juegos, se conforma con un (1) delegado de cada institución y se reúne antes de cada versión anual. El INEM de la ciudad sede integra un Comité Organizador que se hace responsable del desarrollo de la respectiva jornada anual. Cada institución educativa participante está constituida como Club Deportivo con personería jurídica y adscrito a Coldeportes.

Como se sabe, los Institutos de Educación Media Diversificada, INEM, empezaron a funcionar desde comienzos de los años 70 del siglo pasado, como instituciones de un modelo educativo que sin abandonar la formación humanística hace énfasis en la producción de conocimiento técnico, tecnológico y científico, en procura de entregar herramientas de desarrollo a las comunidades en cada uno de los departamentos del país.

Por su parte, los Institutos Técnicos Agropecuarios, ITA, son establecimientos públicos de educación superior, especialmente dedicados a la formación y la proyección en las áreas rurales del país. Tanto los INEM como los ITA están adscritos a la División Especial de Enseñanza Media Diversificada del Ministerio de Educación Nacional.

Por las consideraciones anteriores, solicito al Congreso de la República proceder a dar trámite y aprobar el proyecto de ley por medio de la cual se reconocen los “Juegos Nacionales de la Confraternidad INEM-ITA” y se dictan otras disposiciones.

Jaime Dussán Calderón,

Senador de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA
SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 17 de agosto de 2005.

Señora Presidenta:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 64 de 2005 Senado, *por medio de la cual se reconocen los "Juegos Nacionales de la Confraternidad INEM-ITA" y se dictan otras disposiciones*, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley, es competencia de la Comisión Séptima Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., 17 de agosto de 2005.

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

Cumplase.

La Presidenta,

Claudia Blum de Barberi.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 65 DE 2005 SENADO

por la cual se establece el Sistema de Subsidio al Esfuerzo Compartido en los Proyectos de Vivienda de Interés Social.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objetivo.* El objetivo de esta ley es establecer las condiciones necesarias para facilitar el acceso de las familias pobres del país a una vivienda tipo uno o dos sin que tengan necesidad de acceder a un crédito, con el concurso del Gobierno Nacional, de todos los entes territoriales y de los beneficiarios.

Artículo 2°. *Beneficiarios.* Serán beneficiarias de esta ley las familias que aspiren a una solución de vivienda Tipo I y cumplan con los requisitos establecidos en el Decreto 975 de 2004, artículo 4°.

Parágrafo. Los beneficiarios deberán formar parte de una Organización Popular de Vivienda, OPV, tutelada por un ente territorial.

Artículo 3°. El Gobierno Nacional garantizará que los recursos aprobados para Vivienda de Interés Social en cada vigencia fiscal, sean asignados prioritariamente a las familias que formen parte de una Organización Popular de Vivienda, OPV, enmarcada dentro de los lineamientos del Sistema de Esfuerzo Compartido.

Artículo 4°. Para efectos de la presente ley se entenderá como Sistema de Esfuerzo Compartido el realizado en forma conjunta por el Gobierno Nacional, los entes territoriales y las Organizaciones Populares de Vivienda, OPV.

Los aportes que hagan las Organizaciones Populares de Vivienda, OPV, los entes territoriales y el Gobierno Nacional se distribuirán así:

Organizaciones Populares de Vivienda, OPV: Aportes traducidos en terrenos, ahorros en dinero o avance de obras mediante la modalidad de autoconstrucción.

Entes territoriales. Aportes traducidos en subsidio de vivienda que puede estar dado en terrenos, obras de infraestructura, organización y capacitación de la comunidad, asistencia técnica, elaboración de proyectos, materiales de construcción, préstamo de maquinaria y acompañamiento en la postulación de los proyectos ante las entidades encargadas del otorgamiento de los subsidios familiares de vivienda del orden nacional.

Gobierno Nacional. Aportes consistentes en la adjudicación del Subsidio Familiar de Vivienda. A través del Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, dará la capacitación técnica en construcción requerida por los beneficiarios y la capacitación y asesoría para la conformación de la Organización Popular de Vivienda, OPV.

Parágrafo. Para la asignación del Subsidio Familiar de Vivienda, en la modalidad de Esfuerzo Compartido no debe ser requisito tener crédito alguno. Los compromisos de los aportantes deben cubrir la totalidad del costo de la vivienda.

Artículo 5°. El Subsidio Familiar de Vivienda se otorgará de manera prioritaria a los programas de Esfuerzo Compartido. El subsidio será entregado por el Fondo de Vivienda, Fonvivienda, las cajas de compensación familiar, el banco agrario y otras entidades que el Gobierno Nacional designe para tal fin.

Artículo 6°. Los subsidios departamentales, municipales y distritales deberán darse de manera complementaria y necesariamente debe haber participación en un mismo programa, de al menos uno de los gobiernos departamental, municipal o distrital.

Artículo 7°. Los compromisos adquiridos por las partes que intervienen en la asignación de recursos y esfuerzos para la construcción de vivienda de interés social con la modalidad de Esfuerzo Compartido serán suscritos por medio de actas de compromiso.

Artículo 8°. El giro correspondiente a los Subsidios Familiares de Vivienda para la modalidad de Esfuerzo Compartido, será realizado previa verificación de que con el monto del subsidio se terminará la vivienda con los servicios básicos (energía, agua, alcantarillado).

Artículo 9°. La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Presentado a la consideración del Congreso de la República por el suscrito Senador,

Gustavo Enrique Sosa Pacheco.

EXPOSICION DE MOTIVOS

La atención eficiente y eficaz que se debe brindar a la población más necesitada en materia de vivienda digna, hoy en día deja vacíos importantes que se deben subsanar. Los subsidios, especialmente para viviendas tipo uno y dos, muchas veces no cumplen con las expectativas de las familias puesto que la solución de vivienda, con frecuencia, no se entrega totalmente terminada dejando capítulos importantes para después. Dentro de los requisitos que hacen difícil la consecución de una vivienda digna a través de la asignación de los subsidios familiares de vivienda, está la de la consecución de un crédito bancario que le garantice al usuario la culminación de su vivienda. Es de todos sabido el grado de informalidad de nuestra población y la poca o ninguna capacidad de ahorro que posee, lo que hace impensable para la mayoría de las familias invertir una parte importante de su ingreso en la amortización de créditos bancarios y por consiguiente no son sujetos de préstamos; los pocos que logran acceder a ellos se ven ahogados económicamente teniendo que dejar en muchos casos más del 50% de sus ingresos familiares para el pago del crédito hipotecario, lo que se hace insostenible.

Un análisis de lo que ha sucedido en el transcurso del año 2005 ilustra la problemática. Se ha presentado una abrupta caída en las cifras de demanda de subsidios para vivienda de interés social, con las consecuentes dificultades para las cajas de compensación familiar.

A finales de enero en algunas cajas se notó una excesiva lentitud en los procesos de postulación y de asignación de subsidios. No era un hecho coyuntural puesto que en los siguientes meses el fenómeno se repitió, de modo que en el primer trimestre las postulaciones cayeron en 56,4% lo

que pone en riesgo la asignación de subsidios. Para la mayoría de cajas este comportamiento se siente con mayor rigor en los subsidios para viviendas tipo 1 y 2, es decir, de no más de 19 millones de pesos.

Valor de las Viviendas de Interés Social

Tipo	N° de salarios mínimos	Valor a 2005
1	40 a 50	\$15.260.000 – 19.075.000
2	70	\$26.705.000
3	100	\$38.150.000
4	135	\$51.502.500

De otro lado, se presenta devolución de los subsidios especialmente para viviendas tipo I porque al ser asignado el subsidio, la familia tiene 6 meses para conseguir la vivienda y otros 6 meses para hacer el cierre financiero, pero ante la dificultad para completar la totalidad de los recursos mediante un crédito, prefieren renunciar al subsidio y devolverlo y no perder el derecho a postularse cuando tengan el dinero requerido.

Comportamiento de Subsidios de las Cajas (primer trimestre)

Año	Postulaciones	Asignaciones	Devoluciones
2004	8.947	5.814	603
2005	3.917	2.722	1.210

Fuente: Asocajas

En 2005 las cajas de compensación más grandes del país tienen recursos para asignar 42000 subsidios, pero con la lentitud que se está presentando, el panorama no es claro. Cuando las cajas no pueden entregar los recursos que tienen previstos durante un año, deben devolverlos a la bolsa de subsidios para segunda prioridad, donde se asignan a otras cajas que no tengan fondos y que requieran aumentar sus recursos. Si allí tampoco se desembolsan, entonces deben pasar a tercera prioridad, que es entregarlos al Fondo de Vivienda.

Distribución de Subsidios de VIS 2005-06-23

(*) Millones de pesos

Entidad	Subsidios	Valor *
Cajas de Compensación	42.000	290.000
Fonvivienda	30.000	240.000
Caja de Vivienda Militar	4.000	59.980
Banco Agrario	9.000	45.000
Fondo Nacional del Ahorro	14.000	380.000
Findeter	8.000	180.000
Total	107.000	1.194.980

Fuente: Ministerio de Ambiente, vivienda y Desarrollo Territorial

Meta de construcción de Vivienda de Interés Social 2003-2006

Entidad	N° Viviendas	Partic. %
Fonvivienda	120.270	30
FNA y Caja Vivienda Militar	51.794	13
Cajas de Compensación	168.536	42
Banco Agrario	59.400	15
Total	400.000	

Según varios analistas de la situación los aspectos que están generando la problemática en la vivienda de interés social son:

- La escasa oferta de vivienda Tipo I (la más económica). En varias ciudades se mantienen los problemas de oferta de vivienda para el rango más bajo, lo que lleva a que los posibles compradores no puedan acceder a ella con lo cual no pueden repensar la utilización del subsidio recibido.

- La gente no tiene la plata que se necesita para comprarla y tiene una capacidad de crédito muy limitada

- El acceso al crédito es cada vez más limitado. Estudios que se han hecho muestran que la gente, por sus responsabilidades económicas, tiene la posibilidad de atender sus obligaciones hipotecarias o de adquisición de vivienda ya no con el 30% sino con el 20% de sus ingresos, lo cual incide en la capacidad para adquirir un crédito.

- El Gobierno por su interés de llegar a más familias de bajos ingresos, redujo el valor de los subsidios entregados por las cajas, para maximizar el uso de los recursos para este fin. Pero justamente son estas personas las que menos posibilidad tienen de acceder a un crédito, con lo cual el esfuerzo para completar el dinero para adquirir la vivienda es mayor

- Si bien el número de cuentas de ahorro programado se ha incrementado, el valor promedio de ellas ha disminuido en estas familias.

Un análisis de las posibles soluciones a la problemática se presenta a continuación:

- Flexibilización crediticia, pues la cartera en mora de las entidades financieras ya no está en 25 por ciento por lo cual hay un margen para impulsar el crédito para este tipo de viviendas. Disminuir el costo de los créditos de Vivienda de Interés Social se logra manteniendo las exenciones tributarias de la Ley 546 y revisando el tema de los seguros y de las garantías, lo que exige una mayor erogación. Sin embargo, según el Fondo Nacional de Garantías, el costo del respaldo a los préstamos hipotecarios para vivienda de interés social es de 0,1%, es decir que por un crédito de 10 millones de pesos el costo de la garantía es de 10.000 pesos, lo cual no es un desincentivo.

Para el sistema financiero el riesgo de estos créditos no es tolerable lo cual se traduce en trabas para las familias con menores ingresos.

- Examinar el costo de la vivienda. Pero, los constructores han hecho un gran esfuerzo al edificar vivienda tipo uno y dos de 50 salarios mínimos o sea de 19 millones de pesos, con los altos costos que esto implica y la baja rentabilidad de los proyectos. Para los constructores no es muy atractivo edificar estas viviendas y en consecuencia, es muy poca la oferta sobre este tipo de proyectos. Esto ha hecho que los constructores propongan subsidiar la totalidad de la vivienda para los tipos uno y dos, lo cual no es posible por la carencia de recursos, y ampliar el subsidio para las viviendas de 135 salarios mínimos legales que hoy es de un salario mínimo, o sea, 381.000 pesos. Pero el mayor problema está para las familias que tienen necesidad de una vivienda Tipo I o II

- Revisar el tema del ahorro programado ya que las familias hacen un esfuerzo para completar el mínimo requerido, pero no hay mucho margen ya que depende de los ingresos de las personas y sus gastos mensuales.

- Volver a incrementar el monto de los subsidios, para que sea efectivo. El gobierno tiene interés en que sean las familias de más bajos ingresos las que accedan a los préstamos. Con un gran esfuerzo, los posibles compradores pueden reunir el 10 por ciento del valor de la vivienda, y con las tasas vigentes de interés no pueden pagar las cuotas, aun incrementando el aporte inicial.

- Lograr un mayor compromiso de las administraciones locales.

La metodología para la aplicación del Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social descrita en el Decreto 975 del 31 de marzo de 2004, en la que en el artículo 21 impone la condición de ahorro previo y en su párrafo exceptúa de esta condición a las familias con ingresos hasta de dos salarios mínimos, no describe la forma de construcción y financiación de las viviendas para este sector de la población. La mencionada metodología no estimula el esfuerzo compartido que pueden realizar las Organizaciones Populares de Vivienda, OPV, y los entes territoriales y distritales, con la garantía de la aplicación del subsidio familiar de vivienda, quedando muchas veces incompleta la solución habitacional.

La creación del Programa de Subsidio al Esfuerzo Compartido que se plantea en este proyecto de ley, es una respuesta dirigida a potenciales beneficiarios de viviendas tipo uno y dos, en la que se formula la reorganización de los actores y los recursos, teniendo en cuenta que estos

últimos son los mismos aprobados anualmente para las diferentes vigencias fiscales siendo consecuentes con la difícil situación fiscal que atraviesa el país, pero que sumados todos ellos el resultado debe ser el de una vivienda digna, urbanísticamente adecuada y sin necesidad de recurrir al crédito.

La Ley 715 no establece porcentajes de las transferencias que deban ser destinados a vivienda de interés social, de manera que el alcalde, de acuerdo con la necesidad del municipio, decide si destina recursos para tal fin. Si el proyecto se convierte en ley, será un estímulo para que las administraciones locales participen en la solución de vivienda.

Finalmente es importante mencionar que se utiliza la estrategia de la autoconstrucción que permite una participación de los beneficiarios en la solución de su problema de vivienda mediante el aporte de su mano de obra, que de paso le da una formación de tipo laboral para el futuro.

En el siguiente cuadro se presenta el presupuesto de una vivienda urbana de 54 metros cuadrados de construcción.

Item	Descripción	Un.	Cant.	V. Unit.	V. Parcial	V. Total
1	Actividades preliminares					
1.1	Localización y replanteo	m ²	54,00	5.125,00	276.750,00	
1.2	Descapote	m ²	54,00	5.290,00	285.660,00	
1.3	Excavación manual	m ³	4,50	22.500,00	101.250,00	
	Subtotal					663.660,00
2	Cimentación					
2.2	Base en recebo	m ³	13,00	23.585,00	306.605,00	
2.3	Placa flotante.10	m ³	8,00	130.000,00	1.040.000,00	
2.4	Refuerzo acero 3/8' varilla	Un.	60,00	3.376,00	202.560,00	
	Subtotal					1,549,165,00
3	Desagües e inst. subterráneas					
3.1	Cajas de inspección de.80 x.80	Un.	1,00	134.531,00	134.531,00	
3.2	Cajas de inspección de.60 x.60	Un.	2,00	85.505,00	171.010,00	
3.3	Tubería de P.V.C. de 3'	ml.	6,00	10.000,00	60.000,00	
3.4	Tubería de P.V.C. de 4'	ml.	10,00	10.000,00	100.000,00	
	Subtotal					465.541,00
4	Estructura					
4.1	Columnetas	m ³	0,80	344.730,00	275.784,00	
4.2	Viga de amarre superior	m ³	1,20	292.413,00	350.895,60	
4.3	Cintas de amarre	m ³	0,30	223.750,00	67.125,00	
4.4	Viga canal	m ³	1,00	292.413,00	292.413,00	
4.5	Refuerzo acero de 1/4'	Kg	100,00	1.050,00	105.000,00	
4.6	Refuerzo acero de 3/8'	Un.	225,00	1.050,00	236.250,00	
	Subtotal					1.327.467,60
5	Mampostería					
5.1	Muro ladrillo tolete. 15	m ²	115,00	15.200,00	1.748.000,00	
	Subtotal					1.748.000,00
6	Pañetes					
6.1	Pañete liso sobre muros	m ²	150,00	4.528,00	679.200,00	
6.2	Pañete culatas	m ²	34,00	4.528,00	153.952,00	
6.3	Filos y dilataciones	ml.	35,00	1.875,00	65.625,00	
	Subtotal					898.777,00
7	Bases y pisos					
7.1	Afinado impermeabilizado.05	m ²	54,00	8.893,00	480.222,00	
	Subtotal					480.222,00

Item	Descripción	Un.	Cant.	V. Unit.	V. Parcial	V. Total
8	Cubierta					
8.1	Entramado de cubierta	m ²	55,00	9.000,00	495.000,00	
8.2	Teja eternit No 4	m ²	55,00	12.200,00	671.000,00	
8.3	Caballote teja eternit	ml.	6,00	14.000,00	84.000,00	
8.4	Flanches en lamina calibre 22	ml.	20,00	8.000,00	160.000,00	
	Subtotal					1.410.000,00
9	Instalaciones hidráulicas y sant.					
9.1	Red suministro 3/4'	ml.	4,50	7.140,00	32.130,00	
9.2	Red suministro 1/2'		14,00	6.347,00	88.858,00	
9.3	Punto suministro agua fria	Un.	5,00	37.708,00	188.540,00	
9.4	Inst. tanque elevado	Un.	1,00	183.857,00	183.857,00	
9.5	Bajante P.V.C. 3' agua lluvia	ml.	5,00	12.322,00	61.610,00	
	Subtotal					554.995,00
10	Instalaciones eléctricas					
10.1	Acometida general	Un.	1,00	135.727,00	135.727,00	
10.2	Tablero parcial 12 circuitos	Un.	1,00	242.875,00	242.875,00	
10.3	Salida trifásica	Un.	1,00	74.436,00	74.436,00	
10.4	Salida bifásica	Un.	1,00	47.627,00	47.627,00	
10.5	Salida lámpara toma	Un.	8,00	48.346,00	386.768,00	
10.6	Salida lámpara conmutable	Un.	2,00	53.793,00	107.586,00	
10.7	Salida timbre	Un.	1,00	51.935,00	51.935,00	
10.8	Salida teléfono	Un.	2,00	49.118,00	98.236,00	
10.9	Salida T.V	Un.	2,00	44.458,00	88.916,00	
	Subtotal					1.234.106,00
11	Vidrios					
11.1	Vidrio de 3 mm	M ²	7,00	15.000,00	105.000,00	
	Subtotal					105.000,00
12	Accesorios y enchapes					
12.1	Sanitario	Un.	1,00	127.500,00	127.500,00	
12.2	Lavamanos	Un.	1,00	24.750,00	24.750,00	
12.3	Mesclador ducha	Un.	1,00	30.496,00	30.496,00	
12.4	Poceta lavaplatos	Un.	1,00	50.240,00	50.240,00	
12.5	Mesón en concreto	m ²	0,60	31.250,00	18.750,00	
	Subtotal					251.736,00
13	Carpintería metálica					
13.1	Ventana en lámina cal. 18	m ²	5,75	24.645,00	141.708,75	
13.2	Marco puerta en lámina cal. 18	m ²	10,00	19.897,00	198.970,00	
13.3	Puerta en lámina cal. 18 inst.	Un.	2,00	81.950,00	163.900,00	
	Subtotal					504.578,75
14	Acabados					
14.1	Acabados generales					2.500.000,00
	Total Costos Directos					13,693,248,35
	Total Costos Indirectos					500,000,00
	Terreno					2,500,000,00
	Costo Total					16,693,248,35

Se plantea que del costo total de la vivienda el beneficiario aporte, en mano de obra, aproximadamente el 16 por ciento. El resto debe ser asumido por el Gobierno Nacional a través del subsidio y por los entes territoriales o distritales.

Este proyecto de ley tiene fundamento jurídico en los artículos 58 y 64 de la Constitución Política de Colombia.

Gustavo Enrique Sosa Pacheco,
Senador de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 17 de agosto de 2005.

Señora Presidenta:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 65 de 2005 Senado, *por la cual se establece el Sistema de Subsidio al Esfuerzo Compartido en los Proyectos de Vivienda de Interés Social*, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley, es competencia de la Comisión Séptima Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., 17 de agosto de 2005.

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

Cúmplase.

La Presidenta,

Claudia Blum de Barberi.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 66 DE 2005 SENADO

por medio de la cual se declara como patrimonio cultural y deportivo de la Nación el Estadio Moderno Julio Torres “Cuna del Fútbol Colombiano” del Distrito Industrial, Especial y Portuario de Barranquilla y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Declárese como patrimonio cultural y deportivo de la Nación el Estadio Moderno Julio Torres “Cuna del Fútbol Colombiano” ubicado en el barrio Rebolo del Distrito Industrial Especial y Portuario de Barranquilla.

Artículo 2°. Autorízase al Gobierno Nacional, para que en cumplimiento del artículo 102 de la Ley 715 de 2001 incluya dentro del Presupuesto General de la Nación las partidas presupuestales para concurrir al mantenimiento, funcionamiento y dotación de dicho escenario deportivo.

Artículo 3°. Las autorizaciones de gastos otorgadas al Gobierno Nacional, en virtud de esta ley, se incorporarán a los presupuestos generales de la Nación de acuerdo con las normas orgánicas en materia presupuestal en primer lugar, pudiendo reasignarse los recursos hoy existentes en cada órgano ejecutor, sin que ello implique un aumento de presupuesto. Y en segundo lugar, de acuerdo con las disponibilidades que se produzcan en cada vigencia fiscal.

Artículo 4°. El conjunto de inmuebles y enseres que posean un especial interés histórico, arquitectónico, ambiental y ecológico constituye el patrimonio del Estadio Moderno Julio Torres.

Artículo 5°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Manuel Antonio Díaz Jimeno,
Senador.

EXPOSICION DE MOTIVOS

La formulación de la presente ley busca entre muchas cosas atender el sentir de la comunidad barranquillera representada en los sitios que durante años han sido motivo de orgullo para esta importante zona del país y que contribuyeron en gran medida al desarrollo de esta Nación como quiera que el Estadio Moderno de la ciudad de Barranquilla es considerado como la cuna del fútbol de Colombia, ya que su construcción sirvió para que en él se dieran cita los más connotados futbolistas de la época tanto nacional como internacionalmente, dando así inicio al auge del deporte de multitudes que es el fútbol en el concierto nacional.

Es importante para nosotros como legisladores conocer una parte importantísima de la trayectoria histórica que ha tenido la construcción de este escenario deportivo, el cual se ha convertido con el transcurrir de los años en uno de los más importantes del país. Lo anterior lo manifestamos con el ánimo de dar a conocer un criterio objetivo en relación con esta iniciativa ya que decisiones en esta materia deben concretarse con conocimiento de causa y no por caprichos particulares.

Cabe recordar que el Estadio Moderno de la ciudad de Barranquilla está ubicado en la zona sur de la ciudad en el popular barrio Rebolo, más exactamente en la calle 30 o “calle de las vacas” con la carrera 25. Dentro de la historia deportiva de este estadio, hay que decir que recibió el título de cuna del fútbol por haberse jugado dentro de sus instalaciones el primer partido de este deporte en Colombia de manera organizada, hecho que sucedió un 7 de agosto de 1922, enfrentándose en ese entonces los oncenos **Colorado** contra los **Azules** y dirigidos arbitrariamente por el señor José Sungeins presentando el estadio una gran asistencia de público que con el entusiasmo y colorido del pueblo barranquillero dieron inicio al gran espectáculo de multitudes en Colombia el cual fue traído a nuestra ciudad por unos marinos ingleses que estaban de paso por Barranquilla.

Se llamó Estadio Moderno, por ser el primero en su género que se construyó para la práctica del fútbol estos terrenos fueron donados por el señor *Julio Montes*, al igual que la Iglesia de San Rafael, el Hospital Psiquiátrico y la Escuela 27. El señor *Julio Montes* más adelante fue alcalde de la ciudad de Barranquilla. En este estadio se efectuaron algunas corridas de toros y espectáculos artísticos.

En este estadio surgieron las grandes figuras del fútbol colombiano tales como: *Roberto Flaco Meléndez, Romelio Martínez, Los Hermanos Mejía, Vigorón y Marcos, Juan Quintero, Julio Torres, Dagoberto Ojeda, Casimiro Guerra, César de La Rosa, El Negro Julio Caro, Arturo Joliani, Julián Pecho de Piedra Ochoa, Roberto García Me Muerde* y otros. De estos jugadores con el refuerzo de algunos del interior del país se eligió la Selección Colombia que nos representó en los Quintos Juegos Centroamericanos y del Caribe efectuados en la ciudad de Barranquilla en 1946 y de cual fuimos campeones invictos.

Para los partidos jugados en el estadio Moderno entre las estrellas antes mencionadas y equipos del exterior tales como *Alajuela* y *Herediano* de Costa Rica, *Alianza Lima* de Perú, se transmitieron los partidos a través de la Emisora Atlántico y los locutores de la época eran: *Joaquín Eduardo Pino, Bolívar Meléndez, Juan Illera Palacios* y el recordadísimo *Juan Eugenio Cañavera*, considerado una de las mejores voces de América. Entre los equipos que jugaban en el Estadio Moderno recordamos al *Juventud Junior*, más tarde *Atlético Junior*, *Sporting*, *Once de Noviembre*, *Huracán Porteño*, *Caldas*, entre otros.

En 1948 surge profesional en Colombia, con la representación del *Atlético Junior*, que se titula Subcampeón del primer torneo profesional y del cual fue campeón el Independiente Santa Fe de la Capital de la República.

De los futbolistas famosos que venían con sus equipos a jugar a Barranquilla, recordamos la presencia de *Alfredo D’Stefano, Adolfo*

Pedernera, Raúl Pontoni, Julio Cozzi, Cobo Zuluaga, Peruca, Mourinho, El Maestrico Báez, entre otros que venían a conocer al estadio Moderno por su historial. Igual que *Edson Arantes Do Nascimento Pelé*, quién se hizo tomar fotografías en el viejo y querido Estadio Moderno.

Esta a grandes rasgos la historia del primer estadio de fútbol construido en nuestro país que se quedó en la historia, y que esperamos que el honorable Congreso de la República, retribuya de alguna manera la grandeza de este escenario deportivo, que el Señor los Bendiga a todos ustedes señores Congresistas.

Manuel Antonio Díaz Jimeno,

Honorable Senador de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 17 de agosto de 2005.

Señora Presidenta:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 66 de 2005 Senado, *por medio de la cual se declara como patrimonio cultural y deportivo de la Nación el Estadio Moderno Julio Torres "Cuna del Fútbol Colombiano" del Distrito Industrial, Especial y Portuario de Barranquilla y se dictan otras disposiciones*, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Segunda Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., 17 de agosto de 2005.

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

Cúmplase.

La Presidenta,

Claudia Blum de Barberi.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 67 DE 2005 SENADO

por medio de la cual se determinan especificaciones del contenido del tarjetón, se amplía el tiempo para la votación, se incorpora la foto de candidatos, se determina la utilización de tinta indeleble y se aclaran procedimientos para votar en las elecciones de Senadores, Representantes a la Cámara, gobernadores, alcaldes, diputados y concejales, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. La presentación física del TARJETON ELECTORAL para las elecciones de Senadores, Representantes a la Cámara, Gobernadores, Alcaldes, Diputados y Concejales tendrá las siguientes especificaciones:

a) Sus dimensiones tendrán 23 centímetros de ancho por 31 centímetros de largo y se conformará como cuadernillo en donde se integren, en hojas desprendibles, una por cada partido o movimiento, el listado de inscritos;

b) El Tarjetón llevará, como distintivo en la parte superior de las páginas correspondientes, el nombre de cada partido o movimiento, así como el color y logo-símbolo que aparece inscrito ante el Consejo Nacional Electoral;

c) Para mayor orientación de los electores, deberá aparecer la foto en blanco y negro de cada candidato frente a su nombre. Foto impresa que tendrá la dimensión de 3x4 centímetros (tamaño cédula), además del número del renglón de la lista.

Artículo 2°. El Formulario E-11 tendrá un espacio en blanco al lado donde debe firmar cada sufragante, allí deberá colocar su huella digital antes de marcar y depositar el Tarjetón respectivo.

Artículo 3°. Todo elector, después de depositar en la urna el Tarjetón (la hoja desprendida del cuadernillo) lo que se constituye en su voto, introducirá su dedo índice derecho en un recipiente de tinta indeleble. Cumplido este proceso, los jurados de mesa procederán a entregarle la cédula y el certificado respectivo.

Artículo 4°. El horario para ejercer el derecho al voto será desde las 8:00 de la mañana hasta las 05:00 de la tarde del mismo día convocado para tal fin.

Parágrafo transitorio. Estos procedimientos y especificaciones se aplicarán a partir de las elecciones del 12 de marzo de 2006.

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

Presentado por,

Manuel Ramiro Velásquez Arroyave, Senador de la República Comisión de Relaciones Internacionales, Defensa y Seguridad, Comercio Exterior.

EXPOSICION DE MOTIVOS

A siete meses aproximadamente de las elecciones que elegirán la composición del nuevo Congreso de la República, 12 de marzo de 2006, en aras de clarificar procedimientos que le faciliten al elector su derecho al voto y hacer más transparente el ejercicio del sufragio, me permito poner a vuestra consideración el proyecto de ley, *por medio de la cual se determinan especificaciones del contenido del tarjetón, se amplía el tiempo para la votación, se incorpora la foto de candidatos, se determina la utilización de tinta indeleble y se aclaran procedimientos para votar en las elecciones de senadores, representantes a la Cámara, gobernadores, alcaldes, diputados y concejales, y se dictan otras disposiciones.*

El proyecto que presento contempla las especificaciones técnicas del denominado TARJETON ELECTORAL. Se plantea que este tenga un formato de revista (23x31 cm) en el cual se conforme un cuadernillo compuesto por hojas desprendibles correspondientes a cada partido o movimiento inscrito, diferenciado cada uno por su nombre, logotipo-símbolo y color, con el fin de que cada sufragante lo encuentre de manera rápida y lo desprendida para marcar y depositar su voto.

Cada Tarjetón (hoja desprendible) deberá tener la foto (tamaño cédula 3x4 cms) de cada candidato al frente de su respectivo nombre, como integrante de la lista inscrita por el partido o movimiento, especificación fundamental para mayor rapidez en la localización del candidato por parte del elector y como ayuda para aquellos ciudadanos analfabetas.

Y hemos querido integrar a este proyecto la importante propuesta del señor Procurador General de la Nación, doctor Edgardo Maya, para volver a utilizar la tinta indeleble como prueba para identificar a quien haya votado, así como el deber de dejar su huella dactilar en el formulario E-11, como acciones efectivas propuestas en pro de evitar, en un altísimo porcentaje, el fraude electoral.

Presentamos igualmente en el texto del proyecto la ampliación del horario de las elecciones, extendiéndolas en una hora más, hasta las cinco (5) de la tarde, con el fin de ofrecer a los electores mayor tiempo para cumplir con su deber patriótico.

Es claro que la propuesta no implica mayores gastos para el Estado a través de la Registraduría. Y si los aumenta de alguna manera, se justifica por los motivos expuestos y frente a los recientes hechos de corrupción y desorden en las elecciones pasadas.

Se hace necesario que estas medidas sean aprobadas a la mayor brevedad por el Congreso de la República. Sólo buscan hacer más eficiente, ágil y transparente el proceso electoral, permitiendo igualmente orientar con mayor efectividad a los electores.

De los honorables Congresistas,

Manuel Ramiro Velásquez Arroyave, Senador de la República, Comisión de Relaciones Internacionales, Defensa y Seguridad, Comercio Exterior.

SENADO DE LA REPUBLICA
SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 17 de agosto de 2005.

Señora Presidenta:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 67 de 2005 Senado, *por medio de la cual se determinan especificaciones del contenido del tarjetón, se amplía el tiempo para la votación, se incorpora la foto de candidatos, se determina la utilización de tinta indeleble y se aclaran procedimientos para votar en las elecciones de Senadores, Representantes a la Cámara, Gobernadores, Alcaldes, Diputados y concejales y se dictan otras disposiciones*, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., 17 de agosto de 2005.

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

Cúmplase.

La Presidenta,

Claudia Blum de Barberi.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 68 DE 2005 SENADO

por medio de la cual se rinde honores a los conductores de vehículos de servicio público y privado del país y se declara el Día Nacional del Conductor.

El Congreso de la República, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales,

DECRETA:

Artículo 1°. *Día Nacional del Conductor*. Ríndase honores a los conductores, declarándose el 16 de julio de cada año como "Día Nacional del Conductor".

Artículo 2°. El Día Nacional del Conductor tendrá como propósito resaltar la importancia de la labor que prestan a la ciudadanía y al desarrollo del país los conductores de servicio público y privado e

impulsar su capacitación y actualización en materia de seguridad vial y respeto al peatón.

Artículo 3°. Para los efectos de la presente ley, se entiende por conductor a la persona habilitada y capacitada técnicamente con la licencia de conducción para operar un vehículo homologado para la prestación de servicio público o para uso privado.

Artículo 4°. El Gobierno Nacional especialmente, a través del Ministerio de Transporte y sus entidades adscritas o vinculadas, coordinará la implementación permanente de programas y campañas de educación y capacitación en relación con las normas de tránsito y transporte, seguridad vial y saneamiento ambiental, dirigidos a los conductores de servicio público y privado en el país.

Artículo 5°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

Publíquese y cúmplase.

Manuel Ramiro Velásquez Arroyave, miembro de la Comisión de Relaciones Exteriores, Defensa y Seguridad, Comercio Exterior y Honores, Miembro Comisión de Etica, Senador de la República.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Honorables Senadores y Representantes a la Cámara:

El proyecto de ley que radico pretende oficializar, por ley de la República, el reconocimiento nacional a quienes como conductores de servicio público o privado se ocupan con su trabajo y profesionalismo a impulsar el desarrollo nacional, regional o local.

Ha sido tradicional que el día religioso de exaltación y adoración de la Virgen del Carmen, se celebre el día del conductor. La fecha en el calendario litúrgico de nuestra Iglesia Católica lo determina en la fecha del 16 de julio de cada año.

Y además determina nuestra propuesta, el fortalecimiento de la tarea pedagógica y orientada del Gobierno Nacional especialmente, por el Ministerio de Transporte y sus entidades adscritas y/o vinculadas con programas y campañas de capacitación y sensibilización para conductores y peatones en materias de seguridad vial, medio ambiente, normas de tránsito, entre otros aspectos.

Estamos seguros que al aprobar este proyecto exaltamos a un gremio cada vez más comprometido con la cultura del desarrollo del país, de la responsabilidad ciudadana, de la cultura del respeto a la vida, de la tolerancia y la convivencia.

A vuestra consideración,

Manuel Ramiro Velásquez Arroyave, miembro de la Comisión de Relaciones Exteriores, Defensa y Seguridad, Comercio Exterior y Honores, Miembro Comisión de Etica, Senador de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA
SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 17 de agosto de 2005.

Señora Presidenta:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 68 de 2005 Senado, *por medio de la cual se rinde honores a los conductores de vehículos de servicio público y privado del país y se declara el Día Nacional del Conductor*, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Segunda Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., 17 de agosto de 2005.

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

Cúmplase.

La Presidenta,

Claudia Blum de Barberi.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 69 DE 2005 SENADO

por la cual se modifica el artículo 82 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 30 de la Ley 446 de 1998.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 82 del Código Contencioso Administrativo quedará así:

Artículo 82. *Objeto de la jurisdicción de lo contencioso-administrativo.* La jurisdicción de lo contencioso-administrativo está instituida para juzgar las controversias y litigios originados en la actividad de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones propias de los distintos órganos del Estado. Se ejerce por el Consejo de Estado, los tribunales administrativos y los juzgados administrativos de conformidad con la Constitución y la ley.

Esta jurisdicción podrá juzgar, inclusive, las controversias que se originen en actos políticos o de Gobierno.

La jurisdicción de lo contencioso-administrativo no juzga las decisiones proferidas en juicios de policía regulados especialmente por la ley.

Las decisiones jurisdiccionales adoptadas por las salas jurisdiccionales disciplinarias del Consejo Superior de la Judicatura y de los consejos seccionales de la judicatura no tendrán control jurisdiccional.

Artículo 2°. Derógase el artículo 30 de la Ley 446 de 1998 y las demás normas que le sean contrarias.

Parágrafo. Sin perjuicio de lo previsto en el presente artículo, se mantiene la vigencia, en materia de competencia, de las Leyes 142 de 1994, 689 de 2001 y 712 de 2001.

Artículo 3°. *Vigencia.* La presente ley tiene vigencia a partir de su promulgación.

Presentado por:

Darío Martínez Betancourt,
Senador de la República.

EXPOSICION DE MOTIVOS

El vigente artículo 82 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 30 de la Ley 446 de 1998, establece:

“Objeto de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. La jurisdicción de lo contencioso administrativo está instituida para juzgar las controversias y litigios administrativos originados en la actividad de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones propias de los distintos órganos del Estado. Se ejerce por el Consejo de Estado, los tribunales administrativos y los juzgados administrativos de conformidad con la Constitución y la ley.

“Esta jurisdicción podrá juzgar, inclusive, las controversias que se originen en actos políticos o de Gobierno.

“La jurisdicción de lo contencioso administrativo no juzga las decisiones proferidas en juicios de policía regulados especialmente por la ley.

“Las decisiones jurisdiccionales adoptadas por las salas jurisdiccionales disciplinarias del Consejo Superior de la Judicatura y de los consejos seccionales de la judicatura, no tendrán control jurisdiccional” (se subraya).

Se propone la modificación del inciso primero de dicho artículo que quedaría así:

Objeto de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. La jurisdicción de lo contencioso administrativo está instituida para juzgar las controversias y litigios originados en la actividad de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones propias de los distintos órganos del Estado. Se ejerce por el Consejo de Estado, los tribunales administrativos y los juzgados administrativos de conformidad con la constitución y la ley.

1. El establecimiento de un criterio orgánico de competencia y las dificultades actuales. Esa sencilla modificación a la cláusula general de competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa, consistente en la eliminación del calificativo “administrativos” que hoy contiene el artículo 82 del Código Contencioso Administrativo para las controversias y litigios cuyo conocimiento está atribuido a dicha jurisdicción, permitiría establecer un criterio orgánico para su determinación, así como solucionar importantes diferencias que, sobre dicha cláusula, vienen presentándose en las diferentes jurisdicciones y que generan una profunda inseguridad jurídica en asunto tan trascendente como el establecimiento del juez competente para la solución de conflictos en los que está comprometida una persona jurídica de derecho público.

En efecto, de un tiempo acá se han presentado contradicciones significativas en la definición de competencias entre el Consejo de Estado, la jurisdicción civil ordinaria y la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, en cuanto a la distribución de asuntos entre la jurisdicción ordinaria y la contenciosa administrativa. Dicha dificultad se debe a la ausencia de una regla legal de competencia clara en algunas áreas, y a la disparidad de opiniones en la definición del criterio material de competencia hoy existente, en cuanto a la determinación concreta de lo que ha de entenderse por litigios o controversias **administrativos**, que es el vocablo del artículo citado que se propone eliminar.

2. La diversidad de criterios entre la Sala Disciplinaria de Consejo Superior de la Judicatura y el Consejo de Estado. El impacto de esta dificultad se refleja en la diversidad de criterios para el conocimiento de las demandas de responsabilidad contractual y extracontractual, según las definiciones adoptadas por la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura cuando actúa como tribunal de conflictos y por el Consejo de Estado, como tribunal supremo de lo contencioso administrativo.

Así, la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, en providencia del primero de junio de 2005¹, al decidir un conflicto de jurisdicciones, originado en una demanda de responsabilidad extracontractual de un particular contra las Empresas Públicas de Armenia, en la que se reclamaban los perjuicios originados en la contaminación ambiental a un predio, propiedad de los demandantes, por la instalación de una planta procesadora de abono orgánico, de propiedad de la empresa oficial de servicios públicos domiciliarios, determinó que el conocimiento correspondía a la jurisdicción ordinaria. El fundamento de tal decisión fue el artículo 32 de la Ley 142 de 1994, que prescribe que las empresas de servicios públicos se regirán exclusivamente por las reglas de derecho privado; al respecto señaló:

¹ Consejo Superior de la Judicatura, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, auto de primero de junio de 2005, radicación: 110010102000200500765-01. En auto del 31 de mayo de 2004, radicación 20040295 01 388 C, determinó que en una demanda de responsabilidad civil extracontractual, de un particular contra Telecom, por la pérdida de un vehículo, la competencia era de la jurisdicción ordinaria, dado que se aplicaba el régimen de derecho privado establecido en el artículo 32 de la Ley 142 de 1994.

“Así pues, salvo las excepciones contenidas en norma Superior o en otras disposiciones contenidas en la propia ley, como las señaladas en su artículo 33, el régimen jurídico llamado a regular los actos de las Empresas de Servicios Públicos domiciliarios, la constitución de las mismas como tales, los requeridos para ser administradas, el ejercicio de sus derechos y el de todas las personas socias de ellas, es el de Derecho Privado, y en consecuencia, por regla general, **las controversias derivadas de la actividad correspondiente a su objeto social u organizacional**, son de competencia de la Jurisdicción Ordinaria”.

Sin embargo, en providencia del 25 de mayo de 2005², la misma corporación, respecto de un conflicto de jurisdicción generado en una demanda de particulares contra la Empresa de Energía de Bogotá, ESP y Codensa S.A. ESP, por la muerte de un menor electrocutado, determinó que su conocimiento correspondía a la jurisdicción contencioso-administrativa. En su criterio, a diferencia del caso anterior, el artículo 32 de la Ley 142 de 1994 no resultaba aplicable en este, ya que se trataba de un daño ocasionado por un hecho de la administración, diferente de los actos a los que se hace referencia en ese artículo, por lo que debía aplicarse el artículo 86 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 31 de la Ley 446 de 1998, que establece la acción de reparación directa. En dicha providencia dijo:

“El caso que se somete a decisión de la Sala en el presente conflicto se relaciona con la controversia motivada por un hecho de la administración, en cuanto el fundamento de la demanda es la falla en el servicio por la falta de previsión, falta de mantenimiento de las redes de conducción eléctrica, que contribuyó a que una de las líneas se cayera y ocasionara la muerte, por la descarga eléctrica en la humanidad de José Eduardo Sierra Vanegas, lo que origina una responsabilidad de reparación directa, según lo preceptúa el artículo 86 del C. C. A., cuyo conocimiento no está atribuido a la jurisdicción ordinaria por la Ley 142 de 1994 [artículo 33], puesto que –como se vio– esta clase de responsabilidad fue expresamente exceptuada del régimen privado en dicha normatividad y, por lo mismo, la competencia para su determinación fue puesta en cabeza de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

“En efecto, es claro que la eventual responsabilidad que les pueda caber a las demandadas proviene de omisiones en el uso de los derechos y prerrogativas que dicha empresa tiene para el uso del espacio público...”.

“De manera que es claro que a la jurisdicción contencioso-administrativa le corresponde conocer de *“tales juicios derivados de responsabilidad estatal”*, como el que es materia aquí de controversia, independientemente de que haya variado su naturaleza jurídica, por establecerlo así el legislador en forma explícita en los **artículos 82 y 83 del Código Contencioso Administrativo**, subrogados por los **artículos 12 y 13 del Decreto 2304 de 1989**”.

En el mismo sentido se pronunció, en providencia del cuatro de mayo de 2005³, respecto del conflicto de jurisdicciones para conocer de una demanda en la que unos particulares reclamaban, a Telecom, los daños causados a su casa de habitación por la instalación de una antena de telecomunicaciones de la empresa; en este caso, determinó que el asunto debía conocerlo la jurisdicción contencioso-administrativa. Señaló que, de acuerdo con el artículo 365 de la Constitución Política, dicha empresa “cumple unas finalidades sociales inherentes al Estado Social de Derecho como es la prestación de servicios públicos esenciales”. Calificó el censurado como un hecho administrativo, de los previstos en el artículo 86 del Código Contencioso Administrativo. Como argumento adicional, agregó que, conforme al artículo 82 del mismo código, “dicha jurisdicción se encuentra instituida para juzgar las controversias y litigios administrativos originados en la actividad de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones de los distintos organismos del Estado”. Con base en ello, concluyó que el artículo 32 de la Ley 142 de 1992 se refiere a otros eventos diferentes, tales como la constitución, los actos requeridos para la administración y el ejercicio de los derechos de todas las personas que sean socias de empresas de servicios públicos domiciliarios, los cuales son diferentes de un hecho de la administración.

Estas decisiones del Consejo de la Judicatura, traídas, de entre muchas, a título de ejemplo, resultan del todo diferentes a lo dicho por el Consejo de Estado, corporación que, por ejemplo, en providencia del 17 de febrero de 2005⁴, decidió enviar a la jurisdicción ordinaria una demanda de responsabilidad extracontractual, en la que un particular demandó a Telecom por las lesiones acaecidas en un accidente de tránsito causado por cables de propiedad de esa empresa. En dicha providencia se estableció que respecto de los asuntos de empresas de servicios públicos domiciliarios no existía una regla de competencia establecida de manera expresa por la ley, dado que el artículo 31 del Decreto 3130 de 1968⁵, que la establecía, había sido derogado por la Ley 489 de 1998, que no contiene una norma equivalente como tampoco hay una norma reguladora de este asunto en la Ley 142 de 1994. Por tal razón, estimó necesario remitirse a la regla general, es decir el artículo 82 del Código Contencioso Administrativo, para establecer si los eventos de responsabilidad extracontractual originados en alguna acción u omisión de estas empresas, podía considerarse como estructurante de una controversia o litigio administrativo. En dicha providencia concluyó que, de acuerdo con el ordenamiento establecido en la Constitución Política de 1991, la prestación de los servicios públicos no corresponde, en todos los casos, al ejercicio de una función administrativa, y, que solo los litigios y controversias originados en ejercicio de esta última se pueden considerar como “administrativos” para efectos del artículo 82 del Código Contencioso Administrativo. Allí se expresó:

“La tesis expuesta de modo general, según la cual la prestación de los servicios públicos no constituye función pública, se aplica también en el caso específico de los servicios públicos domiciliarios, los cuales, a términos de la Constitución y de la Ley 142 de 1994, pueden ser prestados por empresas públicas o privadas en condiciones de igualdad y bajo la intervención del Estado, en cuanto a su regulación, control y vigilancia...”.

“Esta tesis es corroborada por el artículo 6° de la Ley 142 de 1994, por el cual los municipios sólo se encargarían de la prestación directa de los servicios públicos domiciliarios en aquellos casos en los que, por las condiciones del mercado, no hubiera otra entidad que los pudiera prestar. Así, el legislador pretendió mantener la prestación de los servicios públicos domiciliarios como actividad económica libre, y solamente en aquellos casos en que el mercado lo impide, impone a los municipios la obligación de prestarlos; ello, en desarrollo del deber constitucional que tiene el Estado de asegurar su prestación continua, eficiente y universal.

“De igual manera, el artículo 27 señala que las entidades públicas que participen en el capital de las empresas de servicios públicos no podrán otorgarles privilegios diferentes de los establecidos en la misma Ley 142. Con ello, el legislador pretendió evitar que la participación de una entidad pública implicara instaurar desigualdades en el campo de los servicios públicos”.

“Adicionalmente, el legislador previó que los servicios públicos domiciliarios podían ser prestados por sociedades por acciones o, de manera excepcional, por empresas industriales y comerciales del Estado, lo cual permite afirmar que la ley consideró que la prestación de los servicios públicos debe ser desarrollada como actividad económica y no como una función pública. No debe perderse de vista que la creación de las empresas industriales y comerciales del Estado, en la reforma de

² Consejo Superior de la Judicatura, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, auto de 25 de mayo 2005, radicación: 11001 01 02 000 2005 00119 00/546C.

³ Consejo Superior de la Judicatura, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, auto de cuatro de mayo de 2005, Rad: 11 00 10102 000 2005 00557 00.

⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, auto del 17 de febrero de 2005, expediente: 27.673, radicación: 500012331000200300277 01, actor: Rodrigo Villamil Virgüez.

⁵ El artículo 31 del Decreto 3130 de 1968 establecía lo siguiente: “De los actos de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las Sociedades de economía mixta. Los actos y hechos que las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta realicen para el desarrollo de sus actividades industriales y comerciales, están sujetos a las reglas del derecho privado y a la jurisdicción ordinaria conforme a las normas de competencia sobre la materia. Aquellos que realicen para el cumplimiento de las funciones administrativas que les haya confiado la ley, son actos administrativos”.

1968, se realizó con el fin de que estas desarrollaran exclusivamente, actividades de naturaleza industrial y comercial...”.

“Por todo lo dicho, la Sala concluye que la Constitución de 1991 significó un gran cambio en cuanto se refiere a la concepción de los servicios públicos, pues reconoce que el Estado y los particulares pueden concurrir, en condiciones de libre competencia, a su prestación, sin que ello signifique que renuncie a su condición de director general de la economía y garante del cumplimiento de la función social de la propiedad⁶...”.

“Así, la prestación de los servicios públicos domiciliarios no es considerada, de manera general, como función pública, y será necesario determinar, en cada caso concreto, si la actividad que dio lugar a la controversia es de aquellas que puede ser considerada como pública...”.

“En el sub júdice, la controversia surge por los daños causados a un particular como consecuencia falta de mantenimiento de unos cables telefónicos, por lo que no se presenta el ejercicio de una prerrogativa exorbitante del Estado que corresponda al ejercicio del poder público; en consecuencia, la controversia que se está planteando no es, de acuerdo con el artículo 82 C.C.A., competencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, sino que la misma debe ser resuelta por la jurisdicción ordinaria, conforme al artículo 16 del C.P.C.”.

“En estas condiciones, la Sala confirmará la decisión de primera instancia que decidió rechazar la demanda contra Telecom y ordenó el envío del expediente a la jurisdicción ordinaria”.

Debe anotarse, en todo caso, que, si bien las providencias citadas de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura no corresponden a una reacción a la tesis de la Sección Tercera del Consejo de Estado, se han reiterado en diversas oportunidades, como ha ocurrido, por ejemplo, con las demandas de responsabilidad extracontractual presentadas contra las Empresas Municipales de Cali, Emcali E.I.C.E. ESP, en las que se ha atribuido la competencia al Tribunal Administrativo del Valle: en providencia del 26 de junio de 2005⁷, en la demanda de unos particulares por las lesiones causadas a una persona por un vehículo de la empresa. El 29 de noviembre de 2004⁸, en demanda mediante la cual se reclamó la indemnización de las lesiones causadas a una persona por la caída de un poste de la empresa. En providencia de cuatro de agosto de 2004⁹, en el caso de la muerte de un directivo sindical. En la misma fecha¹⁰, la demanda por quemaduras causadas a una persona en la instalación de líneas de conducción eléctrica. El siete de julio de 2004¹¹, en la demanda por un accidente de tránsito causado por escombros dejados en una vía, por trabajadores de esa empresa. A la misma conclusión se llegó, en providencia del 13 de octubre de 2004¹², en la que se reclamaron los daños causados por un camión recolector de basuras, de propiedad de la Empresa de Servicios Varios Municipales de Cali, Emsirva E.S.P. a una vivienda¹³.

De esta rápida reseña jurisprudencial se deduce que existen criterios encontrados en los altos tribunales a los que se ha hecho alusión, en lo que tiene que ver con la definición de un criterio material de competencia, tal como lo establece el artículo 82 del Código Contencioso Administrativo, cuando se refiere a litigios y controversias **administrativos**.

3. Los vacíos normativos como causa de las dificultades actuales en materia de competencia. La ley es la que debe determinar la competencia de las diversas jurisdicciones para conocer de las controversias que, en cada caso, se presenten; sin embargo, en área tan importante como la de servicios públicos, no existen tales reglas legales de competencia. En efecto, la concepción según la cual existe correspondencia entre la aplicación del régimen de derecho privado y la competencia de la jurisdicción civil o entre el régimen de derecho público y la competencia de la jurisdicción contenciosa se ha estimado, en unos casos, superada y, en otros, en cambio, se ha entendido vigente. El Consejo de Estado, en jurisprudencia reiterada¹⁴, y tratándose de responsabilidad contractual ha venido sosteniendo que el régimen jurídico aplicable no determina la jurisdicción competente. En un caso en el que se debatía la responsabilidad contractual de una empresa de servicios públicos, dijo:

“La circunstancia según la cual la Ley 30 de 1992 ha dispuesto que los contratos que celebren las universidades estatales u oficiales se regirán por las normas del derecho privado, no significa que el juez del contrato haya dejado de pertenecer a la jurisdicción administrativa para atribuirle esa función a la justicia ordinaria civil.

“Razonar así sería caer en un entinema en donde en forma mecánica se relacionaría aplicación de normatividad privada a justicia ordinaria, y aplicación de normatividad pública a justicia administrativa; esta apreciación ya superada, tuvo lugar en el pasado cuando apenas se deslindaban los límites entre esas dos jurisdicciones. Hoy es claro que la remisión que hacen las normas públicas contractuales a preceptos del derecho privado no tiene por este solo hecho la capacidad para alterar la naturaleza pública de los negocios que celebren las entidades estatales, sino que es una respuesta a los requerimientos y necesidades del mundo contemporáneo, como antes se expuso.

“En consecuencia, la interpretación acorde con el orden constitucional y legal es aquella que centra su atención en la función administrativa que desarrollan las universidades estatales u oficiales al contratar, para luego deducir que el juez del contrato corresponde a la jurisdicción administrativa, de conformidad con el artículo 82 del C.C.A.”¹⁵.

Sin embargo, la diversidad de concepciones en relación con la función administrativa y el servicio público impiden que un criterio como ese se mantenga.

De otro lado, como se ha dicho, el artículo 32 de la Ley 142 de 1994 no establece una regla de competencia, pues se limita a señalar que las actividades de las empresas de servicios públicos domiciliarios se rigen exclusivamente por el régimen de derecho privado. Con anterioridad, el Decreto 3130 de 1968 establecía, en su artículo 31, que la jurisdicción competente para conocer las controversias que surgieran con ocasión de la actividad comercial e industrial de empresas de la misma índole era la ordinaria, y las que se originaran en desarrollo de funciones públicas eran de conocimiento de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Dicha norma generaba alguna seguridad en este tema; sin embargo, la misma fue derogada expresamente por la Ley 489 de 1998, artículo 121, pero esta ley no se preocupó por establecer una regla equivalente que determinara la jurisdicción competente para conocer las controversias que involucraran una empresa industrial y comercial del Estado o una empresa de servicios públicos domiciliarios. De la misma manera, el artículo 85 de la Ley 489 de 1998, determina que, salvo las excepciones

⁶ CHAHIN LIZCANO, Guillermo, “Elementos básicos del régimen Constitucional y legal de los servicios públicos domiciliarios”, Publicación de la Empresa de Energía de Bogotá, Bogotá – 1998, pág. 111.

⁷ Consejo Superior de la Judicatura, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, auto de 26 de enero de 2005, radicación: 200401772-00.

⁸ Consejo Superior de la Judicatura, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, auto de 29 de noviembre de 2005, radicación: 200402489 00 517C.

⁹ Consejo Superior de la Judicatura, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, auto de cuatro de agosto de 2004, radicación: 20034274 01 78-19.

¹⁰ Consejo Superior de la Judicatura, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, auto de cuatro de agosto de 2004, radicación: 110010102000 200401769 00.

¹¹ Consejo Superior de la Judicatura, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, auto de siete de julio de 2004, radicación: 200400983 00 195-20.

¹² Consejo Superior de la Judicatura, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, auto de 13 de octubre de 2004, radicación: 200401586 00 (147-17).

¹³ En el mismo sentido, de atribuir competencia a la jurisdicción contencioso-administrativa, en demandas contra la Empresa de Energía de Bogotá, ESP y Codensa S.A. por lesiones causadas a personas por electrocución, en providencias del 17 y 26 de marzo de 2004, radicación 110010102000 20040019 01 y 20034217 01 18 -20.

¹⁴ Al respecto ver, entre otras, las siguientes providencias: Consejo de Estado, Sección Tercera, Providencia del 8 de febrero de 2001, Exp. N° 16661 y Providencia del 7 de octubre de 1999, Exp. N° 12387.

¹⁵ Consejo de Estado; Sección Tercera, Sentencia del 20 de agosto de 1998, Exp. N° 14202. En relación con esta providencia es necesario tener en cuenta que la Sección Tercera ha abandonado la conclusión según la cual la prestación del servicio público de educación es una función administrativa, por lo que las controversias relacionadas con los contratos de las universidades estatales u oficiales son de competencia de la jurisdicción ordinaria.

establecidas en la ley, la normatividad aplicable a las actividades desarrolladas por las empresas industriales y comerciales del Estado es la del derecho privado¹⁶, sin prescribir cuál es la jurisdicción competente para conocer las controversias que, con ocasión de aquellas, se susciten. Lo dicho, impone acudir a la cláusula general de competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa, establecida en el artículo 82 del Código Contencioso Administrativo, que impone definir lo que se denomina controversias y litigios administrativos, asunto complicado que ha generado las diferencias jurisprudenciales expuestas.

4. Las dificultades de interpretación de un criterio material de competencia. En efecto, al establecer el citado artículo 82, que la competencia se define por el carácter administrativo de la controversia, está fundándose en un criterio material de muy difícil definición o, al menos, de una definición única.

En efecto, aun aceptando la tesis del Consejo de Estado, según la cual litigio administrativo es aquel que se origina en el ejercicio de una función administrativa, definir cuándo el Estado ejerce una función pública y cuándo no, ha sido un tema muy controversial; volviendo al ejemplo de los servicios públicos, existen, por lo menos, tres respuestas que la doctrina ha propuesto frente a la pregunta de si su prestación constituye o no el ejercicio de una función pública. En primer lugar, hay quienes afirman que, en virtud del artículo 365 de la Constitución Política, toda la prestación de los servicios públicos debe ser considerada función pública, por tratarse de una actividad relacionada con los fines del Estado Social de Derecho¹⁷; sin duda esta ha sido la posición adoptada por la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, al menos en las últimas providencias citadas. En segundo lugar, están quienes sostienen que, si el servicio público es prestado por un particular, no debe ser considerado función pública, pero si la prestación la realiza una entidad pública, la misma adquiere tal carácter¹⁸. Por último, unos terceros sostienen que, de acuerdo con la forma en que se estableció el régimen de servicios públicos en la Constitución de 1991, su prestación, por regla general, no constituye una función pública; no obstante, esta última posición señala que, en su prestación, aquellas actividades que resultan del ejercicio de prerrogativas propias del Estado sí revisten tal carácter¹⁹. Esta es la tesis que prohija el Consejo de Estado en la providencia citada, acudiendo a un análisis sistemático de la Constitución Política y la ley²⁰. Esta posición es compartida por la Corte Constitucional, que, en la Sentencia C-037 de 2003²¹, expuso lo siguiente:

“4.1.1.3.3 Las anteriores referencias permiten señalar que no resulta entonces asimilable en la Constitución el concepto de función pública con el de servicio público”.

“El servicio público se manifiesta esencialmente en prestaciones a los particulares²². La función pública se manifiesta, a través de otros mecanismos que requieren de las potestades públicas y que significan, en general, ejercicio de la autoridad inherente del Estado”²³.

“Debe recordarse así mismo que como se desprende del artículo 365 superior, la actividad de prestación de los servicios públicos no es únicamente del Estado, y que bien puede este decidir dejarla en manos de los particulares, no obstante que la regulación, control y vigilancia de dichos servicios le corresponda ejercerla directamente y con exclusividad” (artículos 189-22, 365, 370).

“Ello no sucede en cambio en el caso de las funciones públicas, que corresponde ejercer a los servidores públicos y solo de manera excepcional puede ser encargado su ejercicio a particulares” (artículo 123-2), y en los términos ya expresados.

“Cabe precisar que este entendimiento dado por la Constitución a la noción de servicio público corresponde a la evolución que dicha noción ha tenido en la doctrina²⁴ y que ya no corresponde a la noción clásica de servicio público que implicaba la asimilación del servicio público con la función pública y con el derecho público²⁵”.

Las dificultades que suscita la aplicación del criterio material consagrado en el artículo 82 del Código Contencioso Administrativo generan una enorme inseguridad en la definición del juez competente,

sobre todo cuando se trata de controversias que comprometen una empresa industrial y comercial del Estado, una sociedad de economía mixta, o una empresa oficial de servicios públicos domiciliarios, en desmedro evidente de los usuarios de la justicia que, en estos casos son las víctimas que padecen los daños causados por la actividad oficial.

A lo anterior, de por sí grave, se suma el hecho de que las indemnizaciones por daños en las dos jurisdicciones (la civil y la contencioso-administrativa) difieren de modo sustancial, por ejemplo, en cuanto atañe a la cuantía del daño moral o en cuanto al reconocimiento del daño a la vida de relación, todo lo cual aconseja que la totalidad del contencioso de la responsabilidad del Estado sea resuelto por una única jurisdicción. Con mayor razón cuando la fuente constitucional que ordena la reparación de los daños imputables al Estado es también única, a saber, el inciso primero del artículo 90 de la Constitución Política.

Surge, pues, la imperiosa necesidad de resolver este problema que genera un indudable obstáculo al adecuado ejercicio del derecho de acceso a la administración de justicia, y la forma de hacerlo, sin traumatismos, es adoptar un criterio orgánico de competencia.

Así, se resolverían de manera definitiva las contradicciones evidenciadas hasta el momento, dado que se establecería una clara regla de competencia en la ley, en la que solo sería necesario verificar si se trata de una controversia en la que está involucrada una entidad pública o un particular que desempeñe funciones públicas. Dicho criterio no amerita mayores esfuerzos interpretativos para establecer, en cada caso concreto, el juez competente para resolverlo.

5. Las ventajas de un criterio orgánico de competencia en materia de acciones populares y de grupo. La fórmula propuesta, en el presente

¹⁶ El artículo 85 de la Ley 489 de 1998 establece lo siguiente: “Empresas industriales y comerciales del Estado. Las empresas industriales y comerciales del Estado son organismos creados por la ley o autorizados por esta, que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial y de gestión económica conforme a las reglas del Derecho Privado, salvo las excepciones que consagra la ley, y que reúnen las siguientes características:...”.

¹⁷ Ver, MONTAÑA PLATA, Alberto, “El régimen normativo de la responsabilidad contractual en los servicios públicos domiciliarios. Configuración teórica de las prerrogativas públicas y protección del capital en consideración con su destinación”, En: Memorias IV Jornadas de Derecho Constitucional Administrativo. El régimen de las libertades. La Responsabilidad de la Administración Pública, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2003.

¹⁸ Ver, PALACIOS MEJIA, Hugo, “El derecho de los servicios públicos”, Derecho Vigente; Bogotá – 1999, págs. 23 y 24.

¹⁹ ATEHORTUA RIOS, Carlos Alberto, “Servicios Públicos Domiciliarios. Legislación y jurisprudencia”, Biblioteca Jurídica DIKE, Bogotá – 2003, pág. 38.

²⁰ Al respecto hizo referencia a la manera como la Constitución Política regula separadamente la función administrativa (capítulo II, título V de la Carta) y los servicios públicos (título XII de la misma); la definición de ambos en los artículos 209 y 365, respectivamente, en los que se deduce que son actividades diferentes, como lo hace el numeral 23 del artículo 150, que determina como función del Congreso expedir leyes en cada materia; así como el artículo tercero de la Ley 489 de 1998, en el que se establece que los principios de la función administrativa, se aplicarán en la prestación de los servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen, lo que nuevamente confirma que se trata de actividades diferentes.

²¹ Se analizó la constitucionalidad del artículo 53 de la Ley 734 de 2002.

²² Ver Juan Alfonso Santamaría Pastor Principios de Derecho Administrativo, Volumen II, segunda edición, C.E. Ramón Areces, Madrid, 2000, págs. 301 y ss.

²³ Sobre las potestades que reflejan el imperium estatal ver Juan Carlos Cassagne Derecho Administrativo, quinta edición, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1994, págs. 17 y ss.

²⁴ Ver en particular Gaspar Ariño Ortiz, Principios de Derecho Público Económico, Fundación de Estudios de Regulación, Editorial Comares, segunda edición, Granada, 2001, págs. 487-614; Juan Alfonso Santamaría Pastor, Principios de Derecho Administrativo, Volumen II, segunda edición, C.E. Ramón Areces, Madrid, 2000, págs. 299-340; Juan Carlos Cassagne Derecho Administrativo, quinta edición, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1994, págs. 416-444.

²⁵ Sobre la noción de servicio público y su evolución reciente en el derecho francés en el que tuvo origen ver Pierre Espulgas, Le service public, 2e édition, Dalloz, París, 2002. Ver igualmente Jacques Chevallier, Le service public, Que sais-je, PUF, 3e édition, París 1994 y Jean Paul Valette “Le service public à la française”, Ellipses., París, 2000.

proyecto, la adopción de un criterio orgánico como regla de competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa, ha dado buenos resultados en acciones populares y en las de grupo. En efecto, la Ley 472 de 1998, en los artículos 15 y 50, establece que corresponde a esa jurisdicción el conocimiento de las acciones originadas en la actividad “de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones administrativas”. Los resultados son evidentes; respecto de acciones de grupo la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, entre enero y junio de 2005, no conoció de ningún conflicto de jurisdicciones. En cuanto a las acciones populares el criterio adoptado en la ley, sin duda, facilita la determinación de competencia, tal como lo ha manifestado el Consejo de Estado:

“Analizando el contenido de la citada norma [artículo 15 de la Ley 472 de 1998] a la luz del objeto de la acción popular²⁶, la Sala concluye que, siempre que la vulneración o amenaza de un derecho colectivo provenga de una acción, omisión o acto de una entidad pública, dicha acción deberá interponerse ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Ahora bien, si la acción popular se origina en las acciones, omisiones o actos de los particulares, la jurisdicción contenciosa conocerá de ella solo cuando estos desempeñen funciones administrativas”.

“Lo anterior supone que, para efectos de determinar la jurisdicción ante la cual debe adelantarse una acción popular contra un particular, es necesario tener claridad sobre la noción de función administrativa”²⁷.

En el mismo sentido se ha pronunciado la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura:

“Ante la claridad de las normas transcritas [artículos 9° y 15 de la Ley 472 de 1998], en criterio de la Sala, no se requiere hacer mayores elucubraciones para concluir que la competencia para conocer de la presente acción popular originada en la acción de una persona jurídica privada (Proactiva Aguas de Montería S.A. ESP) donde el accionante considera que la accionada vulneró los derechos colectivos de los consumidores, y usuarios del servicio de acueducto que habitan en el barrio la Ribera de Montería al instalar medidores de agua, corresponde a la jurisdicción ordinaria, teniendo en cuenta la pretensión de obligar a la empresa accionada a suspender de manera inmediata la instalación de medidores de litros de agua y el retiro de los ya instalados”²⁸ (subrayado en el original).

Como puede notarse la adopción de un criterio orgánico de competencia evita, en buena medida, el planteamiento de tesis jurídicas contradictorias que dan lugar a conflictos de jurisdicción, lo que genera mayor seguridad jurídica para los usuarios del servicio de justicia.

6. Las ventajas del establecimiento de un criterio orgánico de competencia en materia de controversias contractuales. La norma que se propone clarifica la competencia, incluso en el caso de las controversias contractuales originadas en contratos estatales, pues si bien su conocimiento está atribuido a la jurisdicción contencioso-administrativa, por el artículo 75 de la Ley 80 de 1993, se trata de una regla general, con muchas excepciones, como es el caso de los contratos de las empresa oficiales prestadoras de servicios públicos domiciliarios, según se establece en los artículos 19.15, 31 y 32, entre otros, de la Ley 142 de 1994. En esos casos hoy es necesario remitirse a los artículos 16 del Código de Procedimiento Civil y 82 del Código Contencioso Administrativo para establecer si, de acuerdo con lo allí dispuesto, la controversia es de competencia de la mencionada jurisdicción. Así lo ha manifestado el Consejo de Estado en providencia del tres de marzo de 2005:

“Así las cosas, el contrato aludido no se rige por la Ley 80 de 1993, sino por el derecho privado, y al mismo, por lo tanto, no se aplica la disposición contenida en el artículo 75 de ella, según el cual el juez competente para conocer las controversias derivadas de los contratos estatales será el de la jurisdicción contencioso-administrativa”.

“Debe recurrirse, entonces, al artículo 16 del Código de Procedimiento Civil (vigente al momento de presentar la demanda), hoy modificado por el artículo sexto de la Ley 794 de 2003, que atribuye a los jueces civiles del circuito, en primera instancia, la competencia para conocer los

procesos contenciosos de mayor y menor cuantía en que sea parte la Nación, un departamento, un distrito especial, un municipio, un establecimiento público, una empresa industrial o comercial de alguna de las anteriores entidades o una sociedad de economía mixta, salvo los que correspondan a la jurisdicción contencioso-administrativa”.

“Lo anterior obliga a estudiar la regla general prevista en el artículo 82 del C.C.A., que, en su inciso primero, conforme a la redacción introducida por el Decreto 2304 de 1989, vigente en la fecha de presentación de la demanda, disponía:...”.

“Puede considerarse, entonces, en principio, que, tratándose de controversias referidas a contratos celebrados por entidades estatales, pero regidos por el derecho privado, la competencia corresponderá a la jurisdicción ordinaria, dado que la misma tendrá carácter privado, salvo que la función desarrollada en cumplimiento del contrato que sea objeto del litigio tenga carácter administrativo –como lo sería, por ejemplo, el ejercicio de unas facultad exorbitante prevista en un contrato celebrado por una entidad estatal regido por el derecho privado–, evento en el cual, en virtud de la regla contenida en el artículo 82 del C.C.A., la competencia será de la jurisdicción contencioso-administrativa”²⁹.

Esa misma línea de interpretación se ha mantenido por la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, como lo muestra la providencia dictada el 15 de junio de 2005, en la que se atribuyó a la jurisdicción ordinaria el conocimiento de la nulidad de una resoluciones en las cuales se recuperan unos consumos de energía³⁰; cabe anotar que, en esta última decisión se cita la providencia S-701, del 23 de septiembre de 1997, de la Sala Plena del Consejo de Estado, en la que se determinó que: “Los actos y los contratos de las empresas de servicios domiciliarios son privados y están sometidos, por regla general, al derecho privado y sus conflictos dirimibles ante la jurisdicción ordinaria”³¹ y por excepción, de acuerdo con lo establecido por la Ley 142 de 1994, a la jurisdicción contencioso-administrativa³². En providencia del 28 de mayo de 2005³³,

²⁶ El artículo 2° de la Ley 472 de 1998 prevé: “Acciones Populares. Son los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos. Las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible”.

²⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 19 de mayo de 2005, radicación: 540012331000200300234 01, actor: William Alexis Ramírez Ayala.

²⁸ Consejo Superior de la Judicatura, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, auto del 12 de mayo de 2004, expediente: 200400787 00 133-20. Aunque debe anotarse, que no es así en todos los casos, por ejemplo, la misma corporación, en una acción popular contra la Empresa de Energía del Pacífico, EPSA, empresa mixta de servicios públicos domiciliarios, señaló que si bien se trataba de un ente privado desempeñaba función administrativa, dado que se reclamaba por constantes suspensiones del fluido eléctrico en un corregimiento del municipio de Bolívar (Valle); dicho criterio, como ya se observó, resulta controvertido cuando se reclama únicamente por la prestación de un servicio público. Consejo Superior de la Judicatura, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, auto del quince de junio de 2005, radicado: 110010102000200500615 00 9-25.

²⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, auto del tres de marzo de 2005, expediente: 15.322 (R-0456), actores: Henry Fonseca Ochoa y Sindicato de Trabajadores del Municipio de Yopal. Se atribuyó a la jurisdicción ordinaria el conocimiento de un contrato de suscripción de acciones celebrado por el municipio de Yopal, de acuerdo con los artículos 31 y 39 de la Ley 142 de 1994.

³⁰ Consejo Superior de la Judicatura, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, auto de 15 de junio de 2005, radicación: 110010102000200500852 00 (269-18).

³¹ Consejo de Estado, Sala Plena, auto del 23 de septiembre de 1997, radicación S-701, actor: Diego Giraldo Londoño.

³² En el mismo sentido se ha pronunciado la Sala Disciplinaria: auto del 11 de mayo de 2005, radicación: 110010102000 200500011 01 (2-24), respecto de una empresa de aseo; auto del 23 de febrero de 2005, radicación: 200500124 00/51.I.05, en relación con una empresa social del Estado; auto del cuatro de agosto de 2004, radicación: 110010102000 200401351 00, por el cobro de sanciones por el uso fraudulento de energía eléctrica. En el auto de 21 de julio de 2004, radicación 20041352 (79-17), atribuyó el conocimiento de una controversia contractual, originada en un contrato de una empresa de servicios públicos que contenía cláusulas excepcionales, a la jurisdicción contencioso-administrativa.

³³ Consejo Superior de la Judicatura, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, auto del 18 de mayo de 2005, radicación: 110010102000200402222-00.

en cambio, aplicando la cláusula general de competencia del artículo 75 de la Ley 80, consideró que la jurisdicción competente era la contencioso-administrativa, para conocer de la controversia generada por el incumplimiento de una póliza de seguro para enfermedades de alto riesgo de Cajanal.

En conclusión, en cuanto al conocimiento del contencioso de la responsabilidad del Estado, dando aplicación al actual artículo 82 del Código Contencioso Administrativo, se han presentado diferencias dentro de las decisiones del Consejo de Estado y en las del Consejo Superior de la Judicatura, Sala Disciplinaria, así como, entre las decisiones que adoptan, sobre la misma materia, cada una de tales corporaciones.

Al legislador le corresponde resolverlas.

7. No se pretende modificar las leyes que establecen reglas de competencia en materia laboral y de servicios públicos domiciliarios. Por último, el proyecto no pretende modificar las reglas de competencia ya establecidas en la ley, como es el caso de la Ley 712 de 2001, que modificó el Código Procesal del Trabajo. Si bien en materia laboral existe un volumen significativo de conflictos entre la jurisdicción ordinaria y la contencioso-administrativa, específicamente, en lo que tiene que ver con demandas relacionadas con el sistema de seguridad social, la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, aplicando la ley citada, ha establecido criterios claros sobre esos asuntos, en el sentido de atribuir la competencia a la jurisdicción ordinaria³⁴.

En el mismo sentido, se mantiene la vigencia de las reglas de competencia establecidas en la Ley 142 de 1994, así como las modificaciones introducidas por la Ley 689 de 2001, que en el artículo 130, establece que el cobro ejecutivo de deudas derivadas de la prestación de los servicios públicos es de conocimiento de la jurisdicción ordinaria o de la jurisdicción coactiva cuando se trata de empresas industriales y comerciales del Estado prestadoras de servicios públicos.

De los honorables Senadores, con toda atención,

Darío Martínez Betancourt,

Senador de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

(Artículos 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 17 del mes agosto del año 2005, se radicó en la plenaria del Senado el proyecto de ley número 69 con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por el honorable Senador *Darío Martínez B.*

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 17 de agosto de 2005.

Señora Presidenta:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 69 de 2005 Senado, por la cual se modifica el artículo 82 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 30 de la Ley 446 de 1998, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley, es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., 17 de agosto de 2005.

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

Cúmplase.

La Presidenta,

Claudia Blum de Barberi.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

³⁴ Ver autos del ocho de junio de 2005, radicación: 110010102000200500806 00 133; del 13 de abril de 2005, radicación: 110010102000 200500174 00, y del 11 de mayo 2005, raditaciones: 110010102000 200500012 00 y 110010102000 200500021 01.

CONTENIDO

Gaceta número 538 - Jueves 18 de agosto de 2005

SENADO DE LA REPUBLICA

PROYECTOS DE LEY

	Págs.
Proyecto de ley número 59 de 2005 Senado, por la cual se reglamentan las actividades de cabildo.	1
Proyecto de ley número 60 de 2005 Senado, por la cual se crea la cátedra de Derechos Humanos, Deberes y Garantías y Pedagogía de la Reconciliación y se dictan otras disposiciones.	5
Proyecto de ley número 61 de 2005 Senado, por la cual se establece la obligación de rendir informe de cuentas a la ciudadanía en general por parte de las tres Ramas del Poder Público, los órganos autónomos e independientes y los organismos de control.	13
Proyecto de ley número 62 de 2005 Senado, por la cual se expiden normas para la prevención de la violencia sexual y atención integral de los niños, niñas y adolescentes víctimas de abuso sexual.	15
Proyecto de ley número 63 de 2005 Senado, por la cual se reglamenta la publicidad, promoción y patrocinio de los productos de tabaco y se dictan otras disposiciones.	19
Proyecto de ley número 64 de 2005 Senado, por medio de la cual se reconocen los “Juegos Nacionales de la Confraternidad INEM-ITA” y se dictan otras disposiciones.	24
Proyecto de ley número 65 de 2005 Senado, por la cual se establece el Sistema de Subsidio al Esfuerzo Compartido en los Proyectos de Vivienda de Interés Social.	25
Proyecto de ley número 66 de 2005 Senado, por medio de la cual se declara como patrimonio cultural y deportivo de la Nación el Estadio Moderno Julio Torres “Cuna del Fútbol Colombiano” del Distrito Industrial, Especial y Portuario de Barranquilla y se dictan otras disposiciones.	28
Proyecto de ley número 67 de 2005 Senado, por medio de la cual se determinan especificaciones del contenido del tarjetón, se amplía el tiempo para la votación, se incorpora la foto de candidatos, se determina la utilización de tinta indeleble y se aclaran procedimientos para votar en las elecciones de Senadores, Representantes a la Cámara, gobernadores, alcaldes, diputados y concejales, y se dictan otras disposiciones.	29
Proyecto de ley número 68 de 2005 Senado, por medio de la cual se rinde honores a los conductores de vehículos de servicio público y privado del país y se declara el Día Nacional del Conductor.	30
Proyecto de ley número 69 de 2005 Senado, por la cual se modifica el artículo 82 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 30 de la Ley 446 de 1998.	31