



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XV - Nº 602

Bogotá, D. C., Viernes 1º de diciembre de 2006

EDICION DE 12 PAGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

CAMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NUMERO 190 DE 2006 CAMARA

por la cual se adiciona un numeral al artículo 208 del Código Nacional de Policía.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1º. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto establecer controles más eficaces a los establecimientos de comercio que en el ejercicio de su actividad, afecten de manera directa o indirecta a los niños, niñas y adolescentes.

Artículo 2º. Adicionar un numeral al artículo 208 del Código Nacional de Policía el cual quedará así:

6. Cuando se auspicie, permita o tolere la venta y consumo de licores y de bebidas alcohólicas a niños, niñas y adolescentes. En este caso, se ordenará el cierre temporal del establecimiento por 60 días. En caso de reincidencia, se aplicará la medida de cierre definitivo.

Artículo 3º. *Vigencia.* La presente ley rige a partir del momento de su publicación y deroga las disposiciones que le sean anteriores.

Claudia Rodríguez de Castellanos, Senadora; Luis Felipe Barrios Barrios, Representante a la Cámara.

EXPOSICION DE MOTIVOS

I. INTRODUCCION

Las sociedades modernas permanentemente vienen deliberando sobre las consecuencias, en el plano de la convivencia y la salud pública, acerca del consumo de drogas y alcohol, especialmente en los rangos de población que reúne a los adolescentes y la niñez, siendo este un fenómeno de crecimiento notorio. Periódicamente las estadísticas sanitarias reclaman acciones dentro de la política pública del Estado.

En Colombia, la violencia es la principal causa de muerte y el consumo de sustancias psicoactivas se considera un grave problema de salud pública nacional y mundial, que repercute tanto en el sector social, económico, político, como indudablemente en el de la salud. Esta problemática es muy marcada en los jóvenes en quienes los problemas de violencia coexisten con la drogadicción formando una mezcla explosiva que puede llegar a ser un factor desencadenante de situaciones tan dramáticas y fatales como el homicidio, el suicidio y los accidentes de tránsito.

Según una publicación efectuada por el diario *El Espectador* sobre el tema señaló lo siguiente: “En la búsqueda de nuevas sensaciones o alteraciones de la realidad en espacios dedicados a la rumba u otras formas de diversión, los adolescentes de las principales ciudades del país están consumiendo sustancias diferentes al licor, el cigarrillo o a las tradicionales drogas psicoactivas. Desde líquidos para borrar errores tipográficos, hongos, solventes o frutos exóticos, hasta medicamentos psiquiátricos hacen parte del explosivo y adictivo menú de muchos jóvenes entre los 12 y los 25 años”.

Sin importar los estratos sociales, algunos jóvenes están inhalando solventes (varsol, pegante, pintura) para tener la sensación de mareo. El líquido corrector, por ejemplo, es el preferido de muchos estudiantes por el penetrante olor que desprende.

“Los muchachos escolarizados están teniendo más contacto que antes con este tipo de sustancias por curiosidad y desinformación. Los de estratos bajos que utilizan inhalantes y gasolina empiezan desde los seis años para mitigar el hambre y el frío. En los estratos altos inician en promedio a los 14 años con cacao sabanero, marihuana, éxtasis, cocaína y hasta bazuco”

“Los peligrosos cócteles preparados por la juventud también suelen combinar varias drogas ilegales y/o medicamentos con licor para ser ingeridas en fiestas privadas o after parties. Una de las “modas” más utilizadas en algunas partes de Medellín consiste en introducir en el licor medicamentos que se venden con fórmula médica, y se utilizan generalmente para el tratamiento de pacientes psiquiátricos. Como Rivotril, Diazepam, Valium e incluso benzodiacepinas, que según los toxicólogos, pueden llegar a crear dependencia.

Principales sustancias psicoactivas de inicio

Durante el año 2005-Bogotá, D. C.

Psicoactivo de inicio	Masculino		Femenino	
	Frecuencia	%	Frecuencia	%
Bebidas alcohólicas	455	42.6	46	29.5
Tabaco	348	32.6	75	48.1
Inhalantes	46	4.3	12	7.7
Marihuana	200	18.7	18	11.5
Cocaína	6	0.6	2	1.3
Basuco	8	0.7	2	1.3
Rohypnol	2	0.2	0	0.0
Cualit D	2	0.2	1	0.6
Totales	1067	100.0	156	100

Fuente: Secretaría de salud

**Abuso de psicoactivos según edad y sexo
Primer semestre de 2005 Bogotá, D. C.**

Grupos de edad	Masculino		Femenino		Total
	Casos	Porcentaje	Casos	Porcentaje	
11 a 15	345	32.4	70	44.9	415
16 a 20	550	51.5	60	38.5	610
21 a 25	61	5.7	8	5.1	69
26 a 30	26	2.4	4	2.6	30
31 a 40	34	3.2	2	1.3	36
41 a 50	26	2.4	7	4.5	33
5 a 10	4	0.4	3	1.9	7
51 o más	20	1.9	2	1.3	22
Totales	1067	100.0	158	100.0	1223

Fuente: Secretaría de Salud.

El consumo de bebidas energizantes, que por su composición como ya se señaló son bebidas estimulantes, puede ser la antesala para el abuso posterior de alcohol y otras drogas. Lo anterior implica para cualquier sociedad que se precie de tener en sus niños su mayor activo, tomar las medidas para evitar cualquier situación que ponga en riesgo su estabilidad emocional y física, según Acuerdo 209 del 2006 del Concejo de Bogotá.

En algunos sectores de Bogotá, como en Ciudad Bolívar y Cazucá, los muchachos entre los 8 y los 25 años mezclan perico (cocaína rendida) con “susto” (bazuco) y marihuana con la que arman cigarrillos. Los llaman “maduritos”, y combina la euforia del bazuco con la tranquilidad de la marihuana.

De otra parte, el periódico *El Tiempo*, en una encuesta realizada a 400 niños, el 99 por ciento de ellos, entre edades de 8 y 14 años, de Bogotá, Medellín, Barranquilla y Cali, son felices y se sienten orgullosos de ser colombianos, sin embargo, **tienen miedo a la drogadicción más que al secuestro**. La circunstancia de tener mayor acceso de la información, les ha ayudado a tomar conciencia de los peligros que representa la drogadicción, al igual que las campañas educativas, los testimonios y las mismas experiencias de personas cercanas hacen que este tema les preocupe tanto.

De acuerdo con la prevaencia de último año, las sustancias que deben ser priorizadas para intervención serían: de las legales, el alcohol; de las ilegales, la marihuana, la cocaína, el bazuco y el éxtasis. Hay que anotar que si bien no hay datos que soporten una tendencia al aumento del consumo de heroína y éxtasis, la evidencia empírica junto con el aumento en la disponibilidad y demanda de ellas hace prever un incremento de su consumo a corto plazo.

El uso indebido de alcohol, así como sus problemas derivados sigue siendo una prioridad que requiere ser intervenida. El consumo de alcohol y otros psicoactivos produce impactos negativos en la ciudad: muertes violentas por accidentalidad tanto a conductores como a peatones y peatonas, violencia intrafamiliar, suicidio, maltrato y explotación de niños y niñas, y otros conflictos interpersonales que nos muestran la necesidad de realizar intervenciones orientadas a transformar prácticas, tradiciones, ritos y costumbres arraigadas en nuestra cultura. Además de otros delitos como lesiones personales culposas y dolosas y conductas contravencionales como riñas y escándalos.

El consumo de bebidas embriagantes y sustancias psicoactivas no solo genera un peligro a la población que no desarrolla estas conductas si no que además generan para la población en estado de embriaguez el peligro de ser más propensos a ser sujetos pasivos de conductas delictivas en su contra debido principalmente a su estado transitorio de indefensión, producido por la disminución de la capacidad sensorial y el estado de falsa euforia; delitos que pueden ir desde aquellos en contra de su patrimonio económico, delitos contra su vida e integridad física e incluso delitos contra su integridad sexual. Si tenemos en cuenta que parte de esta población está constituida cada vez más por menores de edad que, debido al consumo de alcohol y sustancias estupefacientes, pueden ser sujetos activos o pasivos de conductas delictivas y contravencionales debemos llegar a la conclusión que son necesarias medidas urgentes que brinden verdadera y efectiva protección a este grupo de población

que por su vulnerabilidad merece la mayor protección por parte de las autoridades del Estado.

El incremento en la conducta contravencional de encontrar menores de edad en establecimientos públicos dedicados a la venta de bebidas embriagantes se puede ver en las siguientes estadísticas tomadas de la “**Revista Criminalidad Colombia No 48/2006**”, publicada por la **Dirección de Policía Judicial de la Policía Nacional**.

Contravenciones registradas en el país

Descripción contravencional	Amazonas	Antioquia	Arauca	Atlántico	Bolívar	Boyacá	Caldas	Cauca	Casanare	Cesar
	Se exige cierre temporal de establecimientos públicos									
Cuando ejerzan actividades diferentes a la del servicio	2	102	11	14	6	19	45	19	3	26
Cuando el establecimiento funcione sin permiso de la autoridad	0	33	64	70	71	137	25	133	47	162
Cuando se permita el uso de estupefacientes o alucinógenos	0	32	7	0	29	7	91	1	4	0
Cuando se quebrante el horario señalado	7	643	101	141	83	756	29	102	242	201
Por encontrar menores de edad	4	128	91	103	63	175	41	69	180	162

Descripción contravencional	C/Marca	Chocó	Guajira	Guaviare	Magdalena	Meta	Nariño	N. Santander	Putumayo	Quindío
	Exigen cierre temporal de establecimientos públicos									
Cuando ejerzan actividades diferentes a la del permiso	94	0	6	0	129	96	76	11	13	68
Cuando el establecimiento funcione sin permiso	113	14	32	3	49	14	187	50	3	17
Cuando se permite el uso de estupefacientes o alucinógenos	33	0	4	4	22	1	14	134	12	583
Cuando se quebrante el horario señalado	730	0	101	145	123	225	631	106	116	193
Por encontrar menores de edad	940	3	103	38	2	94	253	113	52	89

Descripción contravencional	Santander	Sucre	Tolima	Huila	Valle	Bogotá	Cali	Medellín
	Exigen cierre temporal de los establecimientos públicos							
Cuando se ejerzan actividades diferentes a las del permiso	202	45	276	103	7	5057	25	102
Cuando el establecimiento funcione sin permiso	301	64	353	90	19	6221	86	78
Cuando se permita el uso de estupefacientes o alucinógenos	15	3	0	54	31	890	27	94
Cuando se quebrante el horario señalado	279	79	51	170	163	3330	209	1045
Por encontrar menores de edad	129	0	69	42	207	2961	46	166

Fuente: Policía Nacional

Como se puede observar, las medidas correctivas aplicadas a conductas contravencionales por parte de la Policía Nacional en todo el país, muestran una tendencia por parte de los establecimientos abiertos al Público a infringir las normas, en detrimento del bienestar y la sana convivencia al interior de la comunidad. Por tal razón y en aras de brindar las herramientas Jurídicas a la Institución, se requiere establecer medidas más drásticas con el fin de adelantar un control más efectivo a este tipo de establecimientos.

3. Consideraciones legales

1. Artículo 44 de la Constitución Política, que en su último párrafo reza “**los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás**”; y la Convención de derechos del niño que consagran el derecho de la infancia a ser respetada, atendida, protegida y educada (acceso al saber, a la ciencia y a la cultura universal).

2. La convención internacional sobre los derechos de los niños de 1990 y ratificada por Colombia en 1991, donde quedó consagrado: “**El derecho de la infancia a ser respetada, atendida, protegida y educada**”.

La más importante *Sentencia C-041/95*¹:

“*La consideración del niño como sujeto privilegiado de la sociedad produce efectos en distintos planos. La condición física y mental del*

menor convoca la protección especial del Estado y le concede validez a las acciones y medidas ordenadas a mitigar su situación de debilidad que, de otro modo, serían violatorias del principio de igualdad (C. P., artículo 13).

Teniendo en cuenta estas consideraciones es evidente la procedencia y conveniencia del proyecto que hoy presentamos, por lo que solicito sea aprobado por el Congreso de la República.

Claudia Rodríguez de Castellanos, Senadora; *Luis Felipe Barrios Barrios*, Representante a la Cámara.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 30 de noviembre de 2006 ha sido presentado en este despacho, el Proyecto de ley número 190 Cámara, con su correspondiente exposición de motivos, por la honorable Senadora *Claudia Rodríguez de Castellanos* y por el honorable Representante *Luis Felipe Barrios*.

El Secretario,

Angelino Lizcano Rivera.

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

AL PROYECTO DE LEY NUMERO 129 DE 2006 CAMARA

por medio de la cual se adoptan medidas contra la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes menores de 18 años.

Doctor

TARQUINO PACHECO CAMARGO

Presidente Comisión Primera de la Cámara de Representantes

E. S. D.

Referencia: Proyecto de ley número 129 de 2006 Cámara, por medio de la cual se adoptan medidas contra la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes menores de 18 años.

Asunto: Informe de ponencia para primer debate

Señor Presidente y respetados Colegas:

Tenemos el encargo de rendir informe de ponencia para primer debate a esta iniciativa legal, cuyo propósito consiste en dictar medidas para fortalecer la acción del Estado frente a la prevención y erradicación de la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes (en adelante ESCNNA). El proyecto fue radicado en la Secretaría de la Corporación, a instancia del Representante *Angel Custodio Cabrera* y del Senador *Plinio Olano Becerra*.

Debe anotarse de antemano que este proyecto es el resultado de horas de dedicación invertidas por un magnífico equipo de especialistas que aglutina a organizaciones internacionales y nacionales, públicas y privadas interesadas en la protección de la niñez. En efecto, y ante la agravación de la problemática de la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes, se integró un Comité Técnico Nacional para impulsar la construcción de estrategias de lucha y prevención, integrado por funcionarios del ICBF, el Ministerio de la Protección Social, la Procuraduría Delegada para el Menor y la Familia, OIT-IPEC y Unicef, entre otros, así como el Comité Técnico creado por la Ley 679 de 2001, que también está trabajando en propuestas para ampliar y fortalecer la proyección de las acciones de lucha contra el turismo sexual infantil y la pornografía con menores en internet.

El ICBF ha tenido un protagonismo directo en el diseño del proyecto. Aclarado lo anterior, presentamos informe de ponencia del siguiente modo:

1. Contenido del proyecto de ley

En resumen general, el proyecto propone la creación del Plan Nacional para la Prevención y Erradicación de la ESCNNA y fija sus objetivos; ofrece nociones sobre el concepto de Explotación Sexual Comercial y sus modalidades; fija competencias gubernamentales en este contexto; y crea el Comité Nacional del Plan, así como los Observatorios de Explotación Sexual Comercial.

Más detalladamente, el proyecto incorpora las siguientes medidas:

– Habrá un Plan Nacional para la Prevención y Erradicación de la ESCNNA, regido por los principios de prioridad e inclusión social, responsabilidad del Estado, corresponsabilidad y protección integral.

– Se define el concepto de Explotación Sexual Comercial (en adelante ESC) como la utilización de menores en actividades sexuales o en la representación de actividades sexuales, a cambio de una retribución o promesa de retribución.

– Se desagregan las modalidades de la ESC: Inducción a la prostitución, pornografía en niños-as, turismo sexual, trata de personas menores de 18 años con fines sexuales, matrimonio servil, utilización sexual de menores de 18 años en grupos armados organizados, etc.

– El Gobierno tendría la competencia de elaborar y adoptar el Plan Nacional mediante decreto.

– La competencia para monitorear su ejecución estaría a cargo de un Comité Nacional Interinstitucional, cuya creación con rango legal se propone. En ese Comité estarían representadas las instituciones públicas con responsabilidad en el tema, así como representantes de la sociedad civil. Los representantes de ONG, de la empresa privada, de organizaciones de niños, niñas y adolescentes (en adelante NNA) y organismos de cooperación internacional tendrían la calidad de invitados al Comité.

– El Plan tiene por objetivos el conocimiento sistemático de las características y dimensiones del fenómeno de la ESCNNA; asegurar las herramientas normativas específicas; garantizar la restitución y reparación de los derechos vulnerados a las víctimas de la ESC en todas sus formas; la prevención del problema; la articulación de esfuerzos; así como la participación autónoma de NNA en políticas, proyectos y programas relacionados con la problemática, entre otros

¹ M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

– Por su lado, el Comité tendrá las funciones básicas de hacer la planeación operativa y el seguimiento del Plan a nivel nacional y local, para lo cual diseñará indicadores y metas, conformará grupos especializados y convocará a expertos. También coordinará la definición de los programas y proyectos que darán desarrollo al Plan, e implementará las estrategias de comunicación efectiva que permitan difundir la información que sobre ESCNNA se genere a nivel nacional. El ICBF, junto a otra entidad del Estado designada por el Comité Nacional, hará la secretaría técnica.

– El Comité Nacional tendrá réplicas en la forma de Comités municipales o distritales, a fin de coordinar y ayudar a la ejecución del Plan local, teniendo en cuenta lo estipulado en el Plan Nacional.

– Se establecen acciones de monitoreo y evaluación de la ejecución del plan a nivel nacional, que se apoyan en responsabilidades internas de entidades competentes; y externas de las veedurías. Habrá una Mesa de monitoreo coordinada por la Procuraduría. Acciones paralelas de monitoreo y evaluación se desarrollarán a nivel local

– Se crean los Observatorios de Explotación Sexual Comercial: Los Gobiernos Nacional y local crearán observatorios de la problemática en cada una de las ciudades capitales del país, a fin de mantener actualizados los datos sobre las características y dimensiones del fenómeno de la ESC.

– Habrá una Comisión Interinstitucional, creada por el Comité Nacional, que revise la normatividad penal, administrativa y policiva existente. Esa Comisión propondrá reformas de la legislación.

– El Ministerio de la Protección Social facilitará reglamentariamente el acceso efectivo de las víctimas de ESC; y la Defensoría deberá asignar defensores encargados de brindar asistencia y representación jurídica a las víctimas. Por su lado, la Procuraduría General tendrá la misión de hacer el seguimiento a la penalización efectiva a los explotadores sexuales.

– Capítulo especial, merece la propuesta de definir una ruta general de detección y atención intersectorial por competencias, a víctimas de ESCNNA, el diseño de lineamientos y entrenamiento a comités y funcionarios locales sobre procesos y herramientas para identificación y búsqueda activa de casos de víctimas y poblaciones en alto riesgo; protocolos para la atención inmediata y mediata de las víctimas; protección integral a testigos y víctimas; programas de atención integral de calidad; y garantías de acceso sin barreras a servicios y programas estatales existentes.

– En el frente de la prevención, se disponen medidas adicionales: lineamientos para que en los currículos de formación escolar básica y media se incluyan temáticas de prevención de ESCNNA, así como estrategias de comunicación.

Se incluyen, finalmente, competencias adicionales para las entidades que conforman el Comité Nacional, y también para el entrenamiento interno del personal de la Fiscalía General, la Policía Nacional y el DAS. Se prevén la entrega de informes complementarios de gestión al Congreso.

2. Lineamientos de la exposición de motivos del proyecto

De modo contextual, la Iniciativa llama la atención sobre la sensibilidad que impera en varios escenarios universales acerca de la necesidad de mejorar las medidas para proteger los derechos de la niñez. De hecho, la ESCNNA es considerada como una forma de esclavitud y un crimen de lesa humanidad en los diferentes instrumentos internacionales de Derechos Humanos.

Adicionalmente, la Iniciativa se justifica del siguiente modo:

– Los diversos esfuerzos en la normatividad y la política pública nacional aún necesitan de un ejercicio de articulación que facilite el trabajo sinérgico y armonice las herramientas disponibles.

– En 1997 se formuló el primer “Plan de Acción en favor de los Derechos de la Infancia Explotada Sexualmente y contra la Explotación Sexual Infantil” pero no tuvo un proceso de coordinación y seguimiento apropiado.

– Ya en 1970 un estudio sobre la prostitución en Colombia había mencionado que la mayoría de mujeres en esa situación se habían iniciado entre los 11 y 14 años de edad, coincidiendo con las estadísticas de delitos sexuales contra NNA que en 1967 señalaban 1.106 casos de corrupción, 823 de estupro, 1.220 de violencia carnal, 66 de incesto y 2.208 de rapto.

– De los años 90 al 2000, la problemática de la explotación sexual comercial de niños-as se hizo más notoria, gracias a los múltiples estudios generados por diferentes organizaciones, evidenciando un poderoso incremento en las cifras de niños utilizados para tal fin.

– En el 2001 se expidió la Ley 679, que constituye el primer instrumento legal específicamente dirigido a prevenir y contrarrestar la explotación, la pornografía y el turismo sexual con menores de 18 años de edad.

– Pero las acciones de tipo preventivo no tienen una relación de suficiencia con respecto a las dimensiones de la problemática.

Revela la exposición de motivos que en el año 2005 la Fundación Restrepo Barco y la Fundación Renacer realizaron un estudio en 11 ciudades, el cual corroboró la dramática expansión de la problemática de la ESC. De acuerdo con el conteo realizado en cada una de las ciudades, en un lapso de tiempo de un mes por ciudad se estableció un total de **2.282** menores de edad sometidos a explotación sexual comercial. El estudio permitió determinar la correlación que existe entre el desplazamiento forzado y la generación de ESC. Como agravante, en las ciudades de Medellín, Cali, Sincelejo, Montería, Quibdó y Arauca fueron encontradas niñas indígenas víctimas de explotación sexual.

También en el 2005 se conformó un Comité Técnico Nacional integrado por delegados del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Ministerio de la Protección Social, la Procuraduría Delegada para el Menor y la Familia, OIT-IPEC y Unicef para impulsar la construcción de estrategias que permitieran enfrentar el problema. Dicho Comité realizó una convocatoria abierta a organizaciones nacionales para que desarrollaran un proceso de construcción de un Plan Nacional y 15 Planes Locales, siendo seleccionada para el efecto la ONG Fundación Renacer. De allí nació el Plan Nacional que se está diseñando en la actualidad y para el cual se solicita rango legal.

Finalmente, en procura de no repetir errores del pasado, dice la exposición de motivos, se requiere un refuerzo desde la normatividad nacional, que le dé sustento y obligatoriedad al cumplimiento de las metas consignadas en este plan y garantice la destinación de recursos para su desarrollo, regulando su gestión y los espacios que permitan la articulación y coordinación de las acciones de las diferentes entidades responsables de su cumplimiento.

3. Marco internacional, constitucional y legal de la protección de la niñez

Marco internacional: En mayo de 2002, en el escenario de una Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas, gobiernos de 190 naciones estipularon una serie de acciones relativas a la protección de la niñez. Esas acciones están llamadas a traducirse en metas concretas en el caso de Colombia, que también se hizo presente, y a servir de guía para quienes deben tomar decisiones legislativas o gubernamentales, empresariales o sociales (Cfr. Unicef Oficina de Área para Colombia y Venezuela. –Bogotá, Unicef Colombia, 2002, 39 páginas). En el documento *Un Mundo Justo para los Niños*, que se puede consultar en www.unicef.org/colombia, se formalizaron tales compromisos, y se recogieron los siguientes elementos para la elaboración de un plan de acción en el marco de la garantía de los derechos de la niñez:

1. “En un mundo que defienda los intereses de los niños deberá tenerse presente lo que más conviene a los niños en las etapas decisivas de su vida.

2. Reconocer que las decisiones y las medidas tomadas en favor de los niños afectan no sólo a la forma en que se desarrollan sino también a la forma en que progresan los países, por lo cual es necesario que el desarrollo físico, social, emocional, cognoscitivo y espiritual de los niños se considere una prioridad nacional y mundial.

3. Los objetivos y actividades concretas de un Plan de Acción en pro de la niñez se deben dirigir a obtener tres importantes resultados que todo padre solícito desea obtener para sus hijos:

a) Que los niños adquieran una buena base para el futuro, en un medio acogedor y seguro que les permita sobrevivir, mantenerse físicamente sanos, mentalmente despiertos, emocionalmente seguros y socialmente competentes, y en condiciones de aprender;

b) Que los niños terminen los estudios de enseñanza básica, que debe ser de buena calidad;

c) Que los adolescentes tengan la oportunidad de desarrollar plenamente su capacidad individual, en un entorno seguro y propicio que les proporcione los medios de participar en la sociedad y contribuir a ella.

4. La familia es la principal unidad de la sociedad y tiene la responsabilidad primordial de cuidar y proteger a los niños. Todas las instituciones de la sociedad deben respetar, proteger y ayudar a los padres y a las familias para que los niños puedan crecer y desarrollarse en un entorno estable y favorable.

5. Lograr que las familias, los encargados de cuidar a los niños y los propios niños tengan acceso a toda la información y los servicios que necesiten para promover la supervivencia del niño, su desarrollo, su protección y su participación en la sociedad, y a llegar a ellos por medio de las comunicaciones y actividades de movilización para promover nuevas actitudes y cambios que fomenten la tolerancia, la igualdad y la no violencia.”

Sin duda, la iniciativa mediante la cual se crea el plan nacional contra la ESCNNA da aplicación radical a estos postulados: Protección de los menores en etapas vitales decisivas; desarrollo sano de futuras generaciones, tranquilidad emocional de los menores y entorno seguro para los adolescentes, todo lo cual se proyectará a la larga en posibilidades de incorporación de los jóvenes adolescentes a escenarios de participación y más a la larga todavía, en una sociedad más saludable.

La elevación a rango legal de un Plan Nacional y la creación de un Comité para articular su ejecución traduce las exigencias internacionales de asignación de responsabilidades a la sociedad, a la empresa privada y a las instituciones no gubernamentales. Finalmente, el Plan tiene la prioridad de generar actividades preventivas de movilización, la cual es una directriz expresa de la Naciones Unidas.

Nos parecen innecesarias mayores consideraciones frente a la evidencia de que este proyecto de ley, en buena medida, da cumplimiento a los compromisos internacionales de la Nación.

Marco constitucional. Nuestra Constitución acoge los estándares internacionales de protección de la niñez. En el artículo 44 se enlistan los derechos fundamentales de los niños, y se declara el deber de protección contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, explotación laboral o económica, trabajos riesgosos y abuso sexual; asimismo, se afirma que los niños gozarán de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales. Finalmente, se impone que los derechos de los niños “prevalecen sobre los derechos de los demás”, y añade un principio de la efectividad al definir que “cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores”.

El proyecto de ley en estudio busca esencialmente asegurar la protección de los menores mediante la coordinación de esfuerzos de las autoridades y particulares; busca dar eficacia a todos esos esfuerzos, y en esa medida no procura ni improvisa acciones en materia de ESCNNA, sino que facilita el marco, la estructura, los rieles para que la sociedad colombiana – y el gobierno en todos sus niveles- conjugue sus herramientas, sus capacidades, sus compromisos y sus recursos en una sola dirección, en el contexto dramático de la ESC.

Y como la Constitución formula que la familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos, el Plan constituye una respuesta útil a esa exigencia superior, así como a la

exigencia constitucional del artículo 45 de la Carta que consagra que “El adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral. El Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a su cargo la protección, educación y progreso de la juventud”.

Marco legal: El Código del Menor. Si bien el recientemente derogado Código del Menor reconocía los derechos de la niñez, muchos sectores académicos, institucionales y sociales consideraban indispensable una reforma para reemplazar la doctrina de la situación irregular por una nueva, la de protección integral del menor. El código derogado, por otra parte, respondía a procedimientos administrativos probablemente excluyentes e inequitativos. Dice un informe oficial:

“Al centrarse en las situaciones problemáticas de los niños, no como derechos vulnerados sino como condiciones inherentes a algunos niños, se corre el riesgo de generar mayor discriminación, rotulación y exclusión social”

(<http://www.icbf.gov.co/ESPANOL/bogota/2006/cp067/anexo2.doc>).

El nuevo Código de la Infancia, Ley 1098 de 2006, busca incardinar un nuevo tipo de vínculos entre el Estado y los menores, caracterizadas por relaciones de poder más horizontales y menos autoritarias, con mayor participación de los niños y adolescentes en sus dinámicas vitales.

Sin embargo, todavía se requiere una decisión legislativa más puntual para enfrentar organizada y sistemáticamente la problemática de la ESCNNA. El Congreso debe ser radical al transmitir la idea de que la lucha contra la explotación de los niños, niñas y adolescentes, no es asunto de mera competencia del sistema nacional de bienestar familiar, establecido mediante Ley 07 de 1979, sino de todas las autoridades, de las ramas del poder y órganos autónomos.

4. Necesidad y conveniencia de la iniciativa:

El Decreto 1137 del 29 de junio de 1999 (modificado parcialmente por el Decreto 2509 de 2003) por el cual se organiza el Sistema Administrativo de Bienestar Familiar estableció que para los fines del Sistema de Bienestar Familiar deberán concurrir armónica y racionalmente las entidades públicas y privadas de acuerdo con su competencia, y que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar coordinaría la integración funcional de dichas entidades.

Sin embargo, se requiere una normativa más resistente desde el punto de vista jurídico que un decreto presidencial, que tenga el poder de vincular no sólo a las agencias de la administración propiamente dicha, sino a todos los órganos de todas las ramas del poder público.

Las siguientes son otras razones que, a juicio de los ponentes y del Comité Técnico Nacional al que tuvimos oportunidad de referirnos al comienzo del informe de ponencia, justifican suficientemente la adopción mediante ley del Plan Nacional para la Prevención y Erradicación de la ESCNNA:

– Se requiere sistematizar los procesos de prevención y atención de ESCNNA.

– Se requiere sistematizar y coordinar la infraestructura nacional y local de lucha contra ESCNNA.

– Se requiere agilizar los procesos de cruce de información.

– Se requiere optimizar la divulgación de la normatividad nacional e internacional y generar herramientas normativas nuevas acordes a nuevas realidades.

– Se requiere articular a las víctimas desde lo institucional, lo social, lo familiar y lo comunitario.

– Se requiere asignar responsabilidades conjuntas en la sensibilización de la sociedad y de los funcionarios.

– Se requiere optimizar la producción y difusión de material informativo preventivo.

– Se requieren mejoras ejecutivas en los acuerdos interinstitucionales sobre la temática.

– Se requiere optimizar el acceso a servicios para la población en riesgo de ESCNNA.

– Se requiere mayor coordinación con los organismos de cooperación y garantizar finalmente la ejecución de metas concertadas.

Nos parecen suficientes las razones para:

Proposición

Se propone a la Comisión Primera de la Cámara de Representantes dar primer debate al Proyecto de ley número 129 de 2006 Cámara, *por medio de la cual se adoptan medidas contra la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes menores de 18 años.*

Atentamente,

William Vélez Mesa y David Luna, Germán Olano, Myriam Paredes y Sandra Ceballos, Representantes a la Cámara.

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 091 DE 2006 CAMARA

por el cual se adiciona el artículo 41 de la Constitución Política.

Bogotá, D. C., 30 de noviembre de 2006

Doctor:

TARQUINO PACHECO CAMARGO

Presidente Comisión Primera Constitucional Permanente

Honorable Cámara de Representantes.

Ciudad.

Asunto: Ponencia Proyecto de Acto Legislativo número 091 de 2006 Cámara.

Por designación de la Presidencia de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, he sido encargado de rendir informe de ponencia para primer debate al proyecto de Acto Legislativo número 091 de 2006 Cámara, *por el cual se adiciona el artículo 41 de la Constitución Política*, informe que procedo a rendirlo en los siguientes términos:

I. ANTECEDENTES

El proyecto de reforma constitucional, es de origen parlamentario, presentado por los honorables Representantes *Alonso Acosta, Miguel Angel Rangel, Carlos Ramiro Chavarro, Luis Enrique Salas, Jaime Restrepo, Odin Sánchez Montes de Oca, Zamir Silva Amín, Fernando Tamayo, Carlos Arturo Piedrahíta, Clara Isabel Pinillos, Alvaro Morón, Heriberto Sanabria* y otros.

La Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, tuvo a bien nombrarme ponente para rendir informe para primer debate mediante oficio número P.3.1.0124-2006.

II. CONSIDERACIONES PREVIAS

En estudio de cualquier proyecto de ley, es necesario realizar todas las consultas necesarias que fundamenten la decisión que tomará el pleno de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, así como cualquier otra célula congresional, filosofía que debe ser aplicada aún con mayor rigurosidad en tratándose de reformas constitucionales, máxime para el proyecto *sub examine*, que busca reformar la norma superior para incluir un tema de muy poco conocimiento por parte del común de la población, como es el caso de la bioética como cátedra obligatoria.

Por tal razón, nos contactamos con instituciones de educación superior, que cuentan con programas de posgrado en bioética de nivel especialización y maestría, así como revistas e instituciones sobre la materia, pero sin conseguir mayor información adicional a la que se encontraba en la exposición de motivos del proyecto de acto legislativo.

Igualmente, se solicitó en varias oportunidades al Ministerio de Educación Nacional, la posición oficial del Gobierno frente a la introducción de una cátedra obligatoria en todas las instituciones de educación, oficiales o privadas, toda vez que dicho despacho es el director de las políticas públicas en materia de educación y, hasta tanto obtuvimos respuesta de dicha entidad, procedimos a rendir el presente informe, consagrado la misma en el presente texto.

III. CONSIDERACIONES

El proyecto de reforma constitucional, busca, en palabras de los mismos autores, modificar el artículo 41 de la norma superior, con el objeto de “*adicionar al ordenamiento jurídico constitucional vigente, la obligatoriedad del estudio de la bioética en todas las instituciones de educación, oficiales o privadas, de la misma forma como sucede con el estudio de la Constitución, y la instrucción cívica una vez sea aprobado el presente proyecto de Acto Legislativo*” (negritas del autor).

De conformidad con la propuesta y el objetivo de los autores analizaremos las normas constitucionales y legales que desarrollan el tema de las cátedras obligatorias en la educación; seguidamente retomaremos conceptos de bioética y finalizaremos con la conveniencia de reformar la Constitución en el sentir propuesto.

1. fundamento constitucional y legal.

El artículo que pretende ser modificado, reza de la siguiente manera:

Artículo 41. *En todas las instituciones de educación, oficiales o privadas, serán obligatorios el estudio de la Constitución y la Instrucción Cívica. Así mismo se fomentarán prácticas democráticas para el aprendizaje de los principios y valores de la participación ciudadana. El Estado divulgará la Constitución.*

Sin embargo no es la única disposición en la Constitución Política que guarda relación con la educación, la orientación que esta debe tener en las instituciones educativas en nuestro país y concretamente con la obligatoriedad de incluir en los programas o materias “obligatorias”, ya que también se encuentran los siguientes artículos:

Artículo 67. *La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura.*

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

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

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

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

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

(Negrillas fuera de texto).

Artículo 69. *Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley.*

La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado.

El Estado fortalecerá la investigación científica en las universidades oficiales y privadas y ofrecerá las condiciones especiales para su desarrollo.

El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior.

Los artículos constitucionales dan un importante aporte sobre la política que debe seguir tanto el Ministerio de Educación Nacional, como las instituciones públicas y privadas para la formación de los colombianos.

2. Concepto de bioética

El origen de bioética, se remonta hacia el año de 1971, donde el oncólogo estadounidense Van Rensselaer Potter, utiliza por primera vez ese término, proponiendo una nueva ciencia que sea un puente entre la cultura humanista y los hechos biológicos y posteriormente se hace referencia a esta como una nueva disciplina, que combina el conocimiento biológico, con un conocimiento de los sistemas de valores humanos o como la parte de la biología que se ocupa de emplear los recursos de las ciencias biológicas de modo que se obtenga, con su uso correcto, una mejor calidad de vida.

2.1 Definiciones de Bioética:

En palabras de los autores de la iniciativa, *“la bioética surge, pues, como una reacción a la amenaza del cientifismo, que afirma que no existe más conocimiento verdadero que el que proporciona el método científico experimental porque la ciencia experimental muestra un progreso continuado y una relativa firmeza en los conocimientos adquiridos, mientras que la filosofía y la ética han estado durante siglos defendiendo teorías cambiantes”*.

Algunos autores consultados sobre el tema, definen la bioética en los siguientes términos:

François Malherbe: *“El estudio de las normas que deben regir nuestra acción en el terreno de la intervención técnica del hombre sobre su propia vida”*.

Pierre Deschamps: *“La ciencia normativa del comportamiento humano aceptable en el dominio de la vida y de la muerte”*.

David Roy: *“El estudio interdisciplinario del conjunto de condiciones que exige una gestión responsable de la vida humana (o de la persona humana) en el marco de los rápidos y complejos progresos del saber y de las tecnologías biomédicas”*.

Reich, W. T., Encyclopedia of Bioethics (1995): *“Estudio sistemático de la conducta humana en el campo de las ciencias biológicas y la atención a la salud, en la medida en que esta conducta se examine a la luz de valores y principios morales”*.

Gustavo Bueno (filósofo asturiano): *“La Bioética, en cuanto disciplina implantada de hecho en la sociedad internacional a lo largo del último cuarto del siglo XX (una disciplina que comporta una cierta terminología, característica de una ‘comunidad disciplinar’ dotada de libros, cátedras, Congresos, debates), no es una disciplina científica susceptible de ser considerada como una ciencia delimitable en el conjunto de las ciencias biológicas. Pero el que la bioética no sea una ciencia biológica, así como tampoco una ciencia categorial de cualquier otro orden, no amengua en nada su importancia...”*

Silvia Brussino (filósofa argentina) *“...una primera aproximación –que podríamos llamar periférica– a la bioética, como conjunto de temas atravesado por el cuestionamiento a la idea del avance tecnocientífico como progreso lineal de la humanidad. Esta forma de hacer bioética es más bien teórica y se inscribe en la visión crítica de la ciencia y la técnica”*.

Pablo Huerga Melcón (filósofo español) *“...el Manifiesto de la bioética laica viene fomentado por un periódico de claro enfoque económico italiano: porque sus postulados corresponden con una orientación ideológica de claro carácter neoliberal y políticamente reaccionario. La coartada que lo hace simpático es su aparente enfrentamiento con la Iglesia. Sin embargo, por sus principios es acrítico, parte de una concepción amoral de la ciencia, ignorando que todo científico neutral es hoy necesariamente un mercenario al servicio de los intereses de las empresas contratantes, aunque quizás, el clima neoliberal haga imposible al científico anteponer sus propios criterios morales a la necesidad de sobrevivir como científico en un mundo en el que la investigación fundamental, –la que va dirigida a la preservación de la vida humana–, como otras muchas cosas, se ha privatizado y pertenece ya a la esfera de los privilegios que unos más que otros podemos disfrutar por vivir en el mundo en que vivimos”*.

José Alberto Mainetti (Felaibe, Colombia, noviembre de 2000). *El caduceo, el estetoscopio y la doble hélice del código de la vida son símbolos de la transformación y síntesis de la medicina en clave humanística. La concepción postmoderna de la ciencia reclama el arte de curar un nuevo instrumento, el ethoscopio, o visor de valores para relevar el axiograma en las relaciones médico-paciente y medicina-sociedad. Se trata de corregir la ethoscopenia o ceguera moral y axiológica de la secular empresa reductivamente científica de la salud”*.

Como se puede observar de los diferentes intentos de definición de autores que conocen del tema, no es una disciplina que sea fácil enmarcar en palabras y de encontrar los objetivos que persigue, que se preocupa en general por los principios y valores del ser humano, por la vida en sociedad y el comportamiento del hombre.

3. Conveniencia de introducir la bioética como materia de obligatorio conocimiento.

3.1 Conveniencia desde el desarrollo legal de la disposición constitucional.

En desarrollo del artículo 41 de la Constitución Política y, concretamente sobre la enseñanza obligatoria se profirió el artículo 14 de la Ley 115 de 1994, el cual fue modificado por el artículo 1° de la LEY 1029 de 2006, con el objeto de crear la Cátedra de Urbanidad y Cívica, dispone:

Artículo 1°. El artículo 14 de la Ley 115 de 1994, quedará así:

Artículo 14. Enseñanza obligatoria. En todos los establecimientos oficiales o privados que ofrezcan educación formal es obligatoria en los niveles de la educación preescolar, básica y media cumplir con:

a) El estudio, la comprensión y la práctica de la Constitución y la instrucción cívica, de conformidad con el artículo 41 de la Constitución Política.

Dentro de la capacitación a que se refiere este literal, deberán impartirse nociones básicas sobre jurisdicción de paz, mecanismos alternativos de solución de conflictos, derecho de familia, derecho laboral y contratos más usuales;

b) El aprovechamiento del tiempo libre, el fomento de las diversas culturas, la práctica de la educación física, la recreación y el deporte formativo, para lo cual el Gobierno promoverá y estimulará su difusión o desarrollo;

c) La enseñanza de la protección del ambiente, la ecología y la preservación de los recursos naturales, de conformidad con lo establecido en el artículo 67 de la Constitución Política;

d) **La educación para la justicia, la paz, la democracia, la solidaridad, la confraternidad, el cooperativismo y, en general, la formación de los valores humanos, y**

e) *La educación sexual, impartida en cada caso de acuerdo con las necesidades psíquicas, físicas y afectivas de los educandos según su edad.*

Parágrafo 1°. El estudio de estos temas y la formación en tales valores, salvo los literales a) y b), no exige asignatura específica. Esta información debe incorporarse al currículo y desarrollarse a través todo en plan de estudios.

Parágrafo 2°. Los programas a que hace referencia el literal b) del presente artículo SERÁN presentados por los establecimientos estatales a la Secretaría de Educación del respectivo municipio o ante el organismo que haga sus veces para su financiación con cargo a la participación de los ingresos corrientes de la Nación destinados por la ley para tales áreas de inversión social.

La Modificación del artículo 14 de la Ley 115 de 1994, dentro de la ley General de Educación estableció unos parámetros de obligatoriedad que deben cumplir los establecimientos oficiales y privados que ofrezcan educación formal en los niveles de la educación preescolar, básica y media, como “*el estudio, la comprensión y la práctica de la Constitución y la instrucción cívica*” (literal a) “*la educación para la justicia, la paz, la democracia, la solidaridad, la confraternidad, el cooperativismo y, en general, la formación de los valores humanos*”, (literal d)), los cuales aunque no serán propiamente la cátedra de Bioética, por lo que se entiende de la exposición de motivos y de los diferentes autores consultados, se relacionan en buena medida.

3.2 Conveniencia desde la política del Ministerio de Educación Nacional.

Ahora, en relación con la conveniencia propiamente de la inclusión como una cátedra obligatoria, a través del mecanismo de reforma constitucional, el Ministerio de Educación Nacional, con fundamento en la consulta elevada, nos manifestó:

Que los propósitos del proyecto apuntan directamente a favorecer la creación de ciudadanos responsables frente a los retos que plantea el avance científico para las generaciones futuras, pero que el Ministerio de Educación Nacional ya cuenta con un programa de educación ambiental desde hace 13 años que aborda su incorporación en las instituciones educativas con un enfoque sistémico e incorpora en sus acciones el concepto de bioética de la siguiente manera:

“La intencionalidad de los procesos de educación ambiental (PRAE y Proceda) es formar para que los ciudadanos y ciudadanas (niños(as), jóvenes) desarrollen competencias científicas y ciudadanas, por la defensa de la vida en sus múltiples manifestaciones; esto implica un nuevo relacionamiento entre la sociedad y la naturaleza, y a su vez, al interior de la misma sociedad, sobre la base del reconocimiento y respeto a todas las formas de vida, la valoración de los diversos saberes (científicos y populares), la búsqueda de la equidad, la participación y la igualdad al interior de las sociedades, y su proyección en las diversas prácticas de vida. Lo anterior, en la perspectiva de fortalecer las identidades y autonomías locales, regionales y nacionales.

Sobre el análisis de constitucionalidad, de la iniciativa consideran que la Constitución Política es un cuerpo normativo que contiene la Estructura Fundamental del Estado y en este sentido debe limitarse a ello y que si bien la bioética puede ser un tema muy novedoso e importante pero no puede tomarse a la Constitución como colcha de retazos para incluir, cada vez que haya un tema novedoso, una modificación para que todos los ciudadanos tomen conciencia de él. Incluso, no es necesaria una ley para que todos los niños(as) y jóvenes aprendan de bioética, pues pueden elaborarse diseños curriculares sobre la base de lo dispuesto en la Ley General de Educación que contempla las Ciencias Naturales y la Educación Ética y Valores Humanos como áreas obligatorias y fundamentales en la educación básica. Para la educación superior, este es un saber científico que se debate en la academia entre personas de altas

calidades científicas inscrito en programas cuya formación contempla esta asignatura.

Por otra parte, este es un tema que no es de fácil comprensión y es posible que no haya la cantidad de expertos que se necesitan en el país para dar una instrucción adecuada sobre esta materia que tiene incidencia social dependiendo hacia donde se oriente.

Y sobre la conveniencia, destacó: Teniendo en cuenta lo anterior, el Ministerio de Educación Nacional no está de acuerdo con la adición al artículo 41 de la Constitución Política de Colombia que propone el presente proyecto de acto legislativo, por cuanto considera que el concepto de bioética debe ser abordado en el marco del programa de competencias ciudadanas, y del de educación ambiental desde donde adquiere sentido en la formación integral de los educandos. Es de anotar que en el artículo 14 de la Ley 115 ya está contemplado el programa de educación ambiental como eje transversal y también está recogido por las acciones del programa de desarrollo de competencias ciudadanas, por lo que no vemos que tenga sentido modificar la Constitución Política, cuando este tema hace parte de la Ley General de Educación y es de obligatorio cumplimiento.

Sobre los posibles costos de la implementación de la propuesta, si se aceptase la adición al artículo 41 de la Constitución, el Estado debería asumir unos gastos en actualización de docentes, formación, elaboración, distribución y socialización de materiales, que el acto legislativo ni contempla ni valora. El Ministerio, en este sentido, insiste, en que es posible sin que exista la cátedra propuesta, favorecer conductas que permitan el desarrollo de valores como los que plantea la bioética.

IV. PROPOSICION

Con fundamento en las consideraciones anteriores solicitamos a los honorables miembros de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, archivar el Proyecto de Acto Legislativo número 091 de 2006, por el cual se adiciona el artículo 41 de la Constitución Política.

Oscar Arboleda Palacio,

Representante a la Cámara por Antioquia, Ponente.

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 179 DE 2006 CAMARA, 08 DE 2006 SENADO

por medio del cual se modifican los numerales 8 y 9 del artículo 135, se modifican los artículos 299 y 312, y se adicionan dos numerales a los artículos 300 y 313 de la Constitución Política de Colombia.

Bogotá, D. C., 30 de noviembre de 2006

Doctor

TARQUINO PACHECO CAMARGO

Presidente honorable Cámara de Representantes

Ciudad.

Referencia: Informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de Acto Legislativo número 179 de 2006 Cámara, 08 de 2006 Senado, por medio del cual se modifican los numerales 8 y 9 del artículo 135, se modifican los artículos 299 y 312, y se adiciona dos numerales a los artículos 300 y 313 de la Constitución Política de Colombia.

Muy apreciado presidente:

En mi condición de ponente del proyecto de reforma constitucional de la referencia, complacida me permito rendir informe de ponencia, una vez que el mismo proyecto fue aprobado por unanimidad en la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes.

Esta iniciativa es de la Bancada del Partido Conservador Colombiano, que tiene asiento en el honorable Senado de la República, y que la misma fue respaldada y enriquecida en su trámite por todas las corrientes de opinión política.

De las ideas originales se puede extraer para sustentar esta ponencia, los siguientes argumentos:

“Es bien sabido que al Congreso de la República de Colombia, de acuerdo con el artículo 114 de la Constitución Política le corresponde reformar la Carta Política, hacer las leyes y ejercer el control político sobre el Gobierno y la administración pública.

En el marco de la función de control político, entre otros mecanismos, el Congreso puede proponer moción de censura contra los ministros, en caso de que estos funcionarios no concurren a la citación o requerimiento que hagan las Cámaras o respecto de funciones propias del cargo.

El artículo 29 de la Ley 5ª de 1992, define la moción de censura de esta manera:

“Por moción de censura se entiende el acto mediante el cual el Congreso en pleno y por mayoría absoluta reprocha la actuación de uno o varios ministros del despacho dando lugar a la separación de su cargo”.

De acuerdo con el precepto citado, la moción de censura es un juicio de reproche que el Congreso de la República puede hacer a los Ministros del despacho Ejecutivo Nacional, dando lugar a la separación del cargo, en el evento de demostrarse los motivos por los cuales se propuso, es decir, por asuntos relacionados con las funciones del cargo o por el incumplimiento de los requerimientos y citaciones que les haga el Congreso.

Fue introducida en la Constitución Política de 1991 con la finalidad de que el Congreso ejerciera el control político que le corresponde como función constitucional sobre el Gobierno y la administración pública. Si bien es una institución propia del sistema parlamentario, en el derecho colombiano tiene el alcance de un cuestionamiento a la gestión del ministro, que puede culminar con su separación de esa posición, pero coadyuva en el mejoramiento de la gestión y de la función pública”.

En el transcurso del debate en la Comisión Primera como en la Plenaria del Senado de la República se extendió el control político a los jefes de departamento administrativo como a los superintendentes, recomendaciones estas que después de un amplio debate fueron aprobadas. Así mismo, se hizo el ajuste constitucional para que las asambleas departamentales y concejos distritales y municipales además de las funciones administrativas tengan las de control político; a mi juicio considero que hay un avance fundamental para que estas entidades tengan vigencia e importancia mucho más de las que poseen en el esquema constitucional y político colombiano.

Los propósitos esenciales de la reforma se hicieron conocer en la ponencia que aparece publicada en la *Gaceta del Congreso* número 562, por lo tanto me remito a transcribir las conclusiones que se expusieron en el debate que se realizó en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes. Estas son:

1. A nivel nacional se extiende el control político fuera de los Ministros a los jefes de departamentos administrativos y a los superintendentes.

2. La moción de censura se puede adelantar bien en la Cámara de Representantes o en el Senado de la República.

3. La moción de censura conlleva inhabilidad para el funcionario censurado por el período institucional del nominador.

4. La moción de censura se puede adelantar a los funcionarios mencionados, en el ejercicio del cargo o fuera de este.

5. Este instrumento de control político se extiende de otra parte a los secretarios de las gobernaciones y alcaldías de las capitales de los departamentos y de los municipios con población mayor a cincuenta mil habitantes.

6. Para las entidades regionales y locales y para que prospere la moción de censura se necesita las dos terceras partes de los miembros correspondientes.

7. Las consecuencias que se señalaron en los numerales 3 y 4 de este escrito se aplican a los funcionarios departamentales y municipales censurados.

Cabe resaltar que en el debate participaron apoyando el proyecto y dando por anticipado el éxito de este instrumento de control político (según se desprende de la grabación y el acta correspondiente) los honorables Representantes:

Tarquino Pacheco y Carlos Fernando Mota, del Partido Cambio Radical; Jorge Humberto Mantilla y Pedrito Pereira, del Partido Conservador Colombiano; Zamir Silva y Carlos Arturo Piedrahíta, del Partido Liberal Colombiano; David Luna, del Partido El País que Soñamos y Oscar Arboleda, por el Partido Alas Equipo Colombia. El honorable Representante Carlos Fernando Mota, deja una constancia en el sentido de que no está de acuerdo con la inhabilidad que se propone en el proyecto para sancionar a los sujetos pasivos de la moción de censura. El coautor del proyecto y ponente del mismo honorable Senador Eduardo Enríquez Maya, manifiesta estar de acuerdo con su apreciación la cual sería tenida en cuenta en el resto del trámite que se debe dar a esta propuesta de reforma constitucional.

Las anteriores razones sirven de fundamento para proponer a la plenaria de la honorable Cámara de Representantes dar segundo debate al proyecto de acto legislativo de la referencia.

Proposición

Dese segundo debate al Proyecto de Acto Legislativo número 179 de 2006 Cámara, 08 de 2006 Senado, *por medio del cual se modifican los numerales 8 y 9 del artículo 135, se modifican los artículos 299 y 312, y se adiciona dos numerales a los artículos 300 y 313 de la Constitución Política de Colombia*. Con el articulado aprobado en la Comisión Primera Constitucional de la honorable Cámara de Representantes.

De los señores Representantes:

Myriam Paredes Aguirre,

Representante a la Cámara, Ponente.

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 179 DE 2006 CAMARA, 08 DE 2006 SENADO

por medio del cual se modifican los numerales 8 y 9 del artículo 135, se modifican los artículos 299 y 312, y se adicionan dos numerales a los artículos 300 y 313 de la Constitución Política de Colombia”

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El numeral 8 del artículo 135 de la Constitución Política de Colombia quedará, así:

8. Citar y requerir a los ministros, superintendentes y directores de departamentos administrativos para que concurren a las sesiones. Las citaciones deberán hacerse con una anticipación no menor de cinco días y formularse en cuestionario escrito. En caso de que los ministros, superintendentes o directores de departamentos administrativos no concurren, sin excusa aceptada por la respectiva Cámara, esta podrá proponer moción de censura. Los ministros, superintendentes o directores administrativos deberán ser oídos en la sesión para la cual fueron citados, sin perjuicio de que el debate continúe en las sesiones posteriores por decisión de la respectiva Cámara. El debate no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario y deberá encabezar el Orden del Día de la sesión.

Artículo 2°. El numeral 9 del artículo 135 de la Constitución Política de Colombia quedará así:

9. Proponer moción de censura respecto de los ministros, superintendentes y directores de departamentos administrativos por asuntos relacionados con funciones propias del cargo, o por desatención a los requerimientos y citaciones del Congreso de la República. La moción de censura, si hubiere lugar a ella, deberá proponerla por lo menos la décima parte de los miembros que componen la respectiva Cámara. La votación se hará entre el tercero y el décimo día siguientes a la terminación del debate, con audiencia pública del funcionario respectivo. Su aprobación requerirá el voto afirmativo de la mitad más uno de los integrantes de la Cámara que la haya propuesto. Una vez aprobada, el funcionario quedará separado de su cargo e inhabilitado para ocupar otro cargo durante el período institucional del nominador. Si fuere rechazada, no podrá presentarse otra sobre la misma materia a menos que la motiven hechos nuevos. La renuncia del funcionario respecto del cual se haya promovido moción de censura, no obsta para que la misma sea aprobada conforme a lo previsto en este artículo.

Artículo 3°. El artículo 299 de la Constitución Política de Colombia quedará así:

En cada departamento habrá una corporación administrativa de elección popular que se denominará asamblea departamental, la cual estará integrada por no menos de 11 miembros ni más de 31. Dicha corporación gozará de autonomía administrativa y presupuesto propio, y podrá ejercer control político sobre la administración departamental.

Artículo 4°. Adiciónese al artículo 300 de la Constitución Política de Colombia con estos numerales:

13. Citar y requerir a los secretarios del despacho del gobernador para que concurran a las sesiones de la asamblea. Las citaciones deberán hacerse con una anticipación no menor de cinco días y formularse en cuestionario escrito. En caso de que los secretarios del despacho del gobernador no concurran, sin excusa aceptada por la asamblea, esta podrá proponer moción de censura. Los secretarios deberán ser oídos en la sesión para la cual fueron citados, sin perjuicio de que el debate continúe en las sesiones posteriores por decisión de la asamblea. El debate no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario y deberá encabezar el orden del día de la sesión.

14. Proponer moción de censura respecto de los secretarios de despacho del gobernador por asuntos relacionados con funciones propias del cargo, o por desatención a los requerimientos y citaciones de la asamblea. La moción de censura deberá ser propuesta por la tercera parte de los miembros que componen la asamblea. La votación se hará entre el tercero y el décimo día siguientes a la terminación del debate, con audiencia pública del funcionario respectivo. Su aprobación requerirá el voto afirmativo de las dos terceras partes de los miembros que integran la corporación. Una vez aprobada, el funcionario quedará separado de su cargo e inhabilitado para ocupar otro cargo en la administración departamental durante el período institucional del nominador. Si fuere rechazada, no podrá presentarse otra sobre la misma materia a menos que la motiven hechos nuevos. La renuncia del funcionario respecto del cual se haya promovido moción de censura, no obsta para que la misma sea aprobada conforme a lo previsto en este artículo.

Artículo 5°. El artículo 312 de la Constitución Política de Colombia quedará así:

En cada municipio habrá una corporación administrativa elegida popularmente para períodos de cuatro (4) años que se denominará concejo municipal, integrado por no menos de 7, ni más de 21 miembros según lo determine la ley de acuerdo con la población respectiva. Esta corporación podrá ejercer control político sobre la administración municipal.

La ley determinará las calidades, inhabilidades, e incompatibilidades de los concejales y la época de sesiones ordinarias de los concejos. Los concejales no tendrán la calidad de empleados públicos.

La ley podrá determinar los casos en que tengan derecho a honorarios por su asistencia a sesiones.

Su aceptación de cualquier empleo público constituye falta absoluta.

Artículo 6°. Adiciónese al artículo 313 de la Constitución Política de Colombia con estos numerales

11. En las capitales de los departamentos y los municipios con población mayor de cincuenta mil habitantes, citar y requerir a los secretarios del despacho del alcalde para que concurran a las sesiones. Las citaciones deberán hacerse con una anticipación no menor de cinco (5) días y formularse en cuestionario escrito. En caso de que los secretarios no concurran, sin excusa aceptada por el concejo distrital o municipal, este podrá proponer moción de censura. Los secretarios deberán ser oídos en la sesión para la cual fueron citados, sin perjuicio de que el debate continúe en las sesiones posteriores por decisión del concejo. El debate no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario y deberá encabezar el orden del día de la sesión.

Los concejos de los demás municipios, podrán citar y requerir a los secretarios del despacho del alcalde para que concurran a las sesiones. Las citaciones deberán hacerse con una anticipación no menor de cinco (5) días y formularse en cuestionario escrito. En caso de que los secretarios no concurran, sin excusa aceptada por el concejo distrital o municipal, cualquiera de sus miembros podrá proponer moción de observaciones que no conlleva al retiro del funcionario correspondiente. Su aprobación requerirá el voto afirmativo de las dos terceras partes de los miembros que integran la corporación.

12. Proponer moción de censura respecto de los secretarios del despacho del alcalde por asuntos relacionados con funciones propias del cargo o por desatención a los requerimientos y citaciones del concejo distrital o municipal. La moción de censura deberá ser propuesta por la mitad más uno de los miembros que componen el concejo distrital o municipal. La votación se hará entre el tercero y el décimo día siguientes a la terminación del debate, con audiencia pública del funcionario respectivo. Su aprobación requerirá el voto afirmativo de las dos terceras partes de los miembros que integran la corporación. Una vez aprobada, el funcionario quedará separado de su cargo e inhabilitado para ocupar otro cargo en la administración distrital o municipal durante el período institucional del nominador. Si fuere rechazada, no podrá presentarse otra sobre la misma materia a menos que la motiven hechos nuevos. La renuncia del funcionario respecto del cual se haya promovido moción de censura, no obsta para que la misma sea aprobada conforme a lo previsto en este artículo.

Artículo 7°. El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.

Myriam Paredes Aguirre,

Representante a la Cámara, Ponente.

**TEXTO APROBADO EN COMISION EN PRIMER DEBATE,
PRIMERA VUELTA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO
NUMERO 179 DE 2006 CAMARA,**

08 DE 2006 SENADO

por medio del cual se modifican los numerales 8 y 9 del artículo 135, se modifican los artículos 299 y 312, y se adicionan dos numerales a los artículos 300 y 313 de la Constitución Política de Colombia.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El numeral 8 del artículo 135 de la Constitución Política de Colombia quedará así:

8. Citar y requerir a los ministros, superintendentes y directores de departamentos administrativos para que concurran a las sesiones. Las citaciones deberán hacerse con una anticipación no menor de cinco días y formularse en cuestionario escrito. En caso de que los ministros, superintendentes o directores de departamentos administrativos no concurran, sin excusa aceptada por la respectiva Cámara, esta podrá proponer moción de censura. Los ministros, superintendentes o directores administrativos deberán ser oídos en la sesión para la cual fueron citados, sin perjuicio

de que el debate continúe en las sesiones posteriores por decisión de la respectiva Cámara. El debate no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario y deberá encabezar el Orden del Día de la sesión.

Artículo 2°. El numeral 9 del artículo 135 de la Constitución Política de Colombia quedará así:

9. Proponer moción de censura respecto de los ministros, superintendentes y directores de departamentos administrativos por asuntos relacionados con funciones propias del cargo, o por desatención a los requerimientos y citaciones del Congreso de la República. La moción de censura, si hubiere lugar a ella, deberá proponerla por lo menos la décima parte de los miembros que componen la respectiva Cámara. La votación se hará entre el tercero y el décimo día siguientes a la terminación del debate, con audiencia pública del funcionario respectivo. Su aprobación requerirá el voto afirmativo de la mitad más uno de los integrantes de la Cámara que la haya propuesto. Una vez aprobada, el funcionario quedará separado de su cargo e inhabilitado para ocupar otro cargo durante el período institucional del nominador. Si fuere rechazada, no podrá presentarse otra sobre la misma materia a menos que la motiven hechos nuevos. La renuncia del funcionario respecto del cual se haya promovido moción de censura, no obsta para que la misma sea aprobada conforme a lo previsto en este artículo.

Artículo 3°. El artículo 299 de la Constitución Política de Colombia quedará así:

En cada departamento habrá una corporación administrativa de elección popular que se denominará asamblea departamental, la cual estará integrada por no menos de 11 miembros ni más de 31. Dicha corporación gozará de autonomía administrativa y presupuesto propio, y podrá ejercer control político sobre la administración departamental.

Artículo 4°. Adiciónese al artículo 300 de la Constitución Política de Colombia con estos numerales:

13. Citar y requerir a los secretarios del despacho del gobernador para que concurran a las sesiones de la asamblea. Las citaciones deberán hacerse con una anticipación no menor de cinco días y formularse en cuestionario escrito. En caso de que los secretarios del despacho del gobernador no concurran, sin excusa aceptada por la asamblea, esta podrá proponer moción de censura. Los secretarios deberán ser oídos en la sesión para la cual fueron citados, sin perjuicio de que el debate continúe en las sesiones posteriores por decisión de la asamblea. El debate no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario y deberá encabezar el Orden del Día de la sesión.

14. Proponer moción de censura respecto de los secretarios de despacho del gobernador por asuntos relacionados con funciones propias del cargo, o por desatención a los requerimientos y citaciones de la asamblea. La moción de censura deberá ser propuesta por la tercera parte de los miembros que componen la asamblea. La votación se hará entre el tercero y el décimo día siguientes a la terminación del debate, con audiencia pública del funcionario respectivo. Su aprobación requerirá el voto afirmativo de las dos terceras partes de los miembros que integran la corporación. Una vez aprobada, el funcionario quedará separado de su cargo e inhabilitado para ocupar otro cargo en la administración departamental durante el período institucional del nominador. Si fuere rechazada, no podrá presentarse otra sobre la misma materia a menos que la motiven hechos nuevos. La renuncia del funcionario respecto del cual se haya promovido moción de censura, no obsta para que la misma sea aprobada conforme a lo previsto en este artículo.

Artículo 5°. El artículo 312 de la Constitución Política de Colombia quedará así:

En cada municipio habrá una corporación administrativa elegida popularmente para períodos de cuatro (4) años que se denominará concejo municipal, integrado por no menos de 7, ni más de 21 miembros según lo determine la ley de acuerdo con la población respectiva. Esta corporación podrá ejercer control político sobre la administración municipal.

La ley determinará las calidades, inhabilidades, e incompatibilidades de los concejales y la época de sesiones ordinarias de los concejos. Los concejales no tendrán la calidad de empleados públicos.

La ley podrá determinar los casos en que tengan derecho a honorarios por su asistencia a sesiones.

Su aceptación de cualquier empleo público constituye falta absoluta.

Artículo 6°. Adiciónese al artículo 313 de la Constitución Política de Colombia con estos numerales:

11. En las capitales de los departamentos y los municipios con población mayor de cincuenta mil habitantes, citar y requerir a los secretarios del despacho del alcalde para que concurran a las sesiones. Las citaciones deberán hacerse con una anticipación no menor de cinco (5) días y formularse en cuestionario escrito. En caso de que los secretarios no concurran, sin excusa aceptada por el concejo distrital o municipal, este podrá proponer moción de censura. Los secretarios deberán ser oídos en la sesión para la cual fueron citados, sin perjuicio de que el debate continúe en las sesiones posteriores por decisión del concejo. El debate no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario y deberá encabezar el Orden del Día de la sesión.

Los concejos de los demás municipios, podrán citar y requerir a los secretarios del despacho del alcalde para que concurran a las sesiones. Las citaciones deberán hacerse con una anticipación no menor de cinco (5) días y formularse en cuestionario escrito. En caso de que los secretarios no concurran, sin excusa aceptada por el concejo distrital o municipal, cualquiera de sus miembros podrá proponer moción de observaciones que no conlleva al retiro del funcionario correspondiente. Su aprobación requerirá el voto afirmativo de las dos terceras partes de los miembros que integran la corporación.

12. Proponer moción de censura respecto de los secretarios del despacho del alcalde por asuntos relacionados con funciones propias del cargo, o por desatención a los requerimientos y citaciones del concejo distrital o municipal. La moción de censura deberá ser propuesta por la mitad más uno de los miembros que componen el concejo distrital o municipal. La votación se hará entre el tercero y el décimo día siguientes a la terminación del debate, con audiencia pública del funcionario respectivo. Su aprobación requerirá el voto afirmativo de las dos terceras partes de los miembros que integran la corporación. Una vez aprobada, el funcionario quedará separado de su cargo e inhabilitado para ocupar otro cargo en la administración distrital o municipal durante el período institucional del nominador. Si fuere rechazada, no podrá presentarse otra sobre la misma materia a menos que la motiven hechos nuevos. La renuncia del funcionario respecto del cual se haya promovido moción de censura, no obsta para que la misma sea aprobada conforme a lo previsto en este artículo.

Artículo 7°. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.

En los anteriores términos fue aprobado el presente proyecto de acto legislativo, según consta en el Acta número 22 del 28 de noviembre de 2006, igualmente fue anunciado para discusión y votación el día 23 de noviembre, según Acta número 6 de las sesiones conjuntas de Cámara y Senado.

César Augusto Domínguez Ardila,
Secretario Comisión Primera Constitucional.

CONTENIDO

Gaceta número 602-viernes 1° de diciembre de 2006

CAMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

	Pág
Proyecto de ley número 190 de 2006 Cámara por la cual se adiciona un numeral al artículo 208 del Código Nacional de Policía.	1
Informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley número 129 de 2006 Cámara por medio de la cual se adoptan medidas contra la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes menores de 18 años.	3
Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de acto legislativo número 091 de 2006 Cámara por el cual se adiciona el artículo 41 de la Constitución Política.	6
Informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de acto legislativo y Texto aprobado número 179 de 2006 Cámara, 08 de 2006 Senado por medio del cual se modifican los numerales 8 y 9 del artículo 135, se modifican los artículos 299 y 312, y se adicionan dos numerales a los artículos 300 y 313 de la Constitución Política de Colombia.	8

