



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XVII - N° 737

Bogotá, D. C., miércoles 22 de octubre de 2008

EDICION DE 8 PAGINAS

DIRECTORES:

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

JESÚS ALFONSO RODRIGUEZ CAMARGO
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

CAMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 147 DE 2008 CAMARA

por la cual se modifica la Ley 1151 – Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, a fin de garantizar la vacunación gratuita y obligatoria a toda la población colombiana y se ordena la asignación de recursos presupuestales para las vigencias fiscales 2009-2010.

Bogotá, D. C., 21 de octubre de 2008.

Doctor

FELIPE FABIAN OROZCO VIVAS

Presidente Comisión Tercera

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad.

Respetado doctor:

De la manera más atenta me permito presentar ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 147 de 2008 Cámara, *por la cual se modifica la Ley 1151 – Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, a fin de garantizar la vacunación gratuita y obligatoria a toda la población colombiana y se ordena la asignación de recursos presupuestales para las vigencias fiscales 2009-2010.*

Por la atención prestada, anticipo mis más sinceros agradecimientos.

María Violeta Niño Morales,
Ponente.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 147 DE 2008 CAMARA

por la cual se modifica la Ley 1151 – Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, a fin de garantizar la vacunación gratuita y obligatoria a toda la población colombiana y se ordena la asignación de recursos presupuestales para las vigencias fiscales 2009-2010.

I. Presentación

El proyecto de ley, “por la cual se modifica la Ley 1151 – Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, a fin de garantizar la vacunación gratuita y obligatoria

a toda la población colombiana y se ordena la asignación de recursos presupuestales para las vigencias fiscales 2009-2010”, presentado por el honorable Representante Luis Enrique Salas Moisés, sin duda tiene un enorme fundamento social, además de centrar su atención en la población más prioritaria de entre todas, cual es la infantil, menor de cinco años de edad.

En su artículo 1° el proyecto ordena imperativamente al Gobierno Nacional a partir de la vigencia fiscal de 2009, incluir en el presupuesto nacional la partida presupuestal que permita financiar y garantizar la vacunación gratuita y obligatoria a toda la población colombiana, aclarando además que ella no podrá ser objeto en ningún caso de recorte presupuestal, como consecuencia de que es parte del gasto social.

Por otra parte, el epígrafe del proyecto propone modificar la Ley 1151 – Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, a fin de garantizar la vacunación gratuita y obligatoria a toda la población colombiana y ordena la asignación de recursos presupuestales para las vigencias fiscales 2009-2010.

De esta forma en este proyecto de ley se deja sentado un principio imperativo en la modificación tanto del Plan Nacional de Desarrollo como respecto de la inclusión obligatoria en el presupuesto de una partida presupuestal suficientemente grande como para garantizar la vacunación gratuita y obligatoria a toda la población.

En segundo lugar el proyecto de ley le da órdenes al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Director de Planeación Nacional y el Ministerio de la Protección Social, para que actualicen el Programa Ampliado de Inmunización “PAI”, y eleva legalmente a norma lo dispuesto en el documento Conpes 3338 de 2005, advirtiendo que deben adicionarse al mismo las vacunas del Rotavirus y Neumococo.

Teniendo en mente estos elementos, se tienen entonces dos elementos a considerar. De una parte, la bondad del proyecto y su filosofía. Y de otra su viabilidad jurídica y la forma como está formulado.

La cuestión radica en lograr que las bondades del proyecto persistan, y se retiren del mismo los aspectos que lo vician, a nuestro juicio, de su viabilidad, por los riesgos de inconstitucionalidad que el texto lleva implícito.

II. La jurisprudencia constitucional sobre la iniciativa para reformar el proyecto de presupuesto y el Plan Nacional de Desarrollo

La jurisprudencia constitucional se ha referido extensamente a las condiciones cuando un proyecto de ley de iniciativa congresional, propone modificar el Plan Nacional de Desarrollo y el presupuesto de inversiones para vicencias posteriores.

Al respecto la Corte Constitucional ha determinado:

“Conviene, pues, recordar cómo la Carta Política señala el trámite que ha de seguir el Plan General de Desarrollo y de Inversiones Públicas. En efecto el Gobierno presenta el Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones Públicas, y de conformidad con el artículo 150-3 superior, la aprobación del mismo corresponde al Congreso. En lo referente al Plan de Inversiones Públicas, si transcurren tres meses sin la aprobación del Congreso, después de haber sido presentado por el Gobierno, este lo pone en vigencia mediante un decreto con fuerza de ley. Ahora bien, de acuerdo con los incisos 2° y 3° del artículo 154 de la Carta Política, **el Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones Públicas sólo puede ser dictado o reformado por el Congreso, pero a iniciativa del Gobierno.** Así las cosas, el Congreso puede introducir modificaciones a los proyectos que presente el Gobierno; pero para el caso específico del Plan de Inversiones Públicas, por mandato constitucional se requiere que se mantenga el equilibrio financiero y que tenga el visto bueno del Gobierno, tal como lo desarrolló la norma impugnada, la cual únicamente agregó que fuera en forma escrita. La ley no está creando pues una restricción, sino reiterando el propio texto superior, al disponer que se conserve el equilibrio financiero, el cual no es procedente en relación con la parte general del Plan Nacional de Desarrollo que, por la esencia misma de su estructura se ocupa de temas generales como el de señalar principios y pautas distintos de los que se ocupa el Plan de Inversiones Públicas.

Ya esta Corporación ha enunciado la naturaleza de la planeación, la cual conviene reiterar para aclarar aún más el por qué no hay contradicción con la Carta Constitucional al establecerse un límite razonable a la modificación del Plan de Inversiones Públicas, en aras de la concurrencia de las partes financieras que convergen en un equilibrio, que es de naturaleza constitucional. En su momento señaló la Corte:

(...)

“La Constitución de 1991 quiso hacer explícita la importancia de los planes de desarrollo al establecer **la prelación que tendrán las leyes de planes sobre las demás leyes** (C.P. art. 341). Estas leyes superiores tendrán además una cualidad muy especial: constituirán mecanismos idóneos para su ejecución y suplirán los existentes, sin necesidad de la expedición de leyes posteriores.

“Lo anterior se explica en razón de la naturaleza de los planes que no se presentan generalmente como mandatos, sino más bien como descripciones y recomendaciones. De ahí la necesidad de darle a la ley del plan una posibilidad de ser ejecutada inmediatamente, aunque su articulado no esté compuesto de normas

en el sentido estricto de la palabra. ...” ...**Sentencia número C-094/96. Referencia: Expediente D-848. (Subrayados fuera del texto original).**

Por otra parte en la **demandada de inconstitucionalidad contra el artículo 22 de la Ley 152 de 1994, “por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo”, la Corte Constitucional (Magistrado Ponente: Doctor Vladimiro Naranjo Mesa, Bogotá, D. C., siete (7) de marzo de 1996, determinó con claridad que “El Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones Públicas sólo puede ser dictado o reformado por el Congreso, pero a iniciativa del Gobierno. El Congreso puede introducir modificaciones a los proyectos que presente el Gobierno; pero para el caso específico del Plan de Inversiones Públicas, por mandato constitucional se requiere que se mantenga el equilibrio financiero y que tenga el visto bueno del Gobierno, tal como lo desarrolló la norma impugnada, la cual únicamente agregó que fuera en forma escrita. La ley no está creando pues una restricción, sino reiterando el propio texto superior, al disponer que se conserve el equilibrio financiero. (Subrayado fuera de texto).**

En síntesis, de lo dicho se desprende, que el proyecto presentado por iniciativa del honorable Representante Luis Enrique Salas Moisés, debe contar con el aval del Gobierno Nacional con el fin de que subsane sus riesgos de inconstitucionalidad, dadas sus pretensiones de modificar tanto el Plan Nacional de Desarrollo como el presupuesto de inversiones.

Pero además es evidente que la ley no puede dar órdenes al Gobierno de presupuestar un gasto público en una cuantía determinada, con lo cual no se quiere significar que el Congreso no deba o pueda ejercer iniciativa sobre el gasto público. Al respecto y para dilucidar el alcance de lo dicho, la jurisprudencia constitucional ha señalado sobre la materia:

“En efecto, de acuerdo con la Constitución, tanto el Gobierno como el Congreso de la República ejercen competencias en materia de gasto público, las cuales han sido claramente definidas por esta Corte. Así, y en virtud del principio de legalidad del gasto, el Congreso es, en principio, el único facultado para decretar las erogaciones necesarias destinadas a la ejecución de proyectos inherentes al Estado, atribución que sólo puede ejercer el Ejecutivo cuando actúa como legislador extraordinario durante los estados de excepción. **Por su parte, la Carta reserva al Gobierno la potestad de incorporar o no en el presupuesto las partidas correspondientes a tales gastos, y se le permite aceptar o rehusar modificaciones a sus propuestas de gastos y a su estimativo de rentas** (artículos 349 y 351) Corte Constitucional, Sentencias C-490 de 1994, C-360 de 1996, C-3424 de 1997, C-325 de 1997 y C-197 de 1998.

En cuanto a iniciativa legislativa se refiere, las leyes de presupuesto y las que contienen el Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones son de iniciativa exclusiva del Gobierno Nacional (artículo 154 ídem). No sucede lo mismo con las leyes que decretan gastos públicos, pues respecto de ellas el Congreso y el Gobierno cuentan con facultades para presentarlas. Potestad que “no puede confundirse con la iniciativa para modificar partidas propuestas por el Gobierno en la ley anual de rentas y de apropiaciones, la cual si bien debe tener origen en el Gobierno y debe ser presentada al Congreso dentro de los primeros diez días de cada legislatura, de forma que una vez ordenado

el gasto en ley previa, sólo pueda ejecutarse si es incluido en el respectivo presupuesto, según el inciso 2° del artículo 345 de la Carta. El Ejecutivo por su parte conserva competencia para formular el Presupuesto Anual de Rentas y Gastos de la Nación que le atribuye el artículo 346 del mismo ordenamiento”. Ver: Corte Constitucional, Sentencia C-195 de 1998. (Subrayados fuera del texto).

Por lo anterior, esta Corporación ha señalado que, salvo las restricciones constitucionales expresas, el Congreso **puede aprobar leyes que comporten gasto público. Sin embargo, corresponde al Gobierno decidir si incluye o no en el respectivo proyecto de presupuesto esas erogaciones, por lo cual no puede el Congreso, al decretar un gasto, “ordenar traslados presupuestales para arbitrar los respectivos recursos”** (Corte Constitucional, Sentencia C-490 de 1994). Por ende, el escrutinio judicial para determinar si en este aspecto una ley es o no constitucional consiste en analizar si la respectiva norma consagra **“un mandato imperativo dirigido al ejecutivo”, caso en el cual es inexecutable, “o si, por el contrario, se trata de una ley que se contrae a decretar un gasto público y, por lo tanto, a constituir un título jurídico suficiente—en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta— para la eventual inclusión de la partida correspondiente, en la ley de presupuesto** (Corte Constitucional, Sentencia C-360 de 1994), caso en el cual es perfectamente legítima Corte Constitucional, Sentencia C-324 de 1997. (Sentencia C-486/02). Subrayados fuera del texto original.

En otra sentencia la Corte Constitucional^{1/} no deja duda al respecto del principio de interpretación sobre la constitucionalidad de las leyes en cuanto a la forma como determinan los gastos al afirmar: “Al respecto, la Corte ha establecido **que las expresiones utilizadas por el legislador son relevantes**, y que en ellas debe mirarse, ante todo, el objetivo que persiguen (Corte Constitucional, Sentencia C-197 de 2001). Así, “si su objetivo se contrae a decretar un gasto, resulta claro que la norma contiene una habilitación para que el gobierno lo pueda incluir en la ley de presupuesto. **Sin embargo, si se trata de ordenar la inclusión de la partida respectiva en el presupuesto de gastos, la norma establecería un mandato u obligación en cabeza del Gobierno, que a la luz de la Constitución Política sería inaceptable.** Corte Constitucional, Sentencia C-360 de 1996.

En conclusión de lo dicho se desprende que el proyecto de ley que nos ocupa, en su forma de expresión no tiene ninguna viabilidad desde la perspectiva constitucional de proseguir su trámite, con lo cual se exige su replanteamiento, tanto en el epígrafe del proyecto, como en el alcance de los artículos que lo inspiran.

III. Pliego de modificaciones

3.1. Epígrafe del proyecto

El texto de epígrafe del proyecto propone lo siguiente:

“Por la cual se modifica la Ley 1151 – Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, a fin de garantizar la vacunación gratuita y obligatoria a toda la población colombiana y se ordena la asignación de recursos presupuestales para las vigencias fiscales 2009-2010”.

De acuerdo con las consideraciones realizadas sobre la jurisprudencia constitucional, se propone modificar esencialmente el epígrafe del proyecto, determinando su alcance de la siguiente forma:

“Por el cual se establece la gratuidad y cobertura universal de las vacunas de rotavirus y neumococo y se dictan otras disposiciones”.

Con este epígrafe, como se explicará a continuación se deja sentado que el proyecto se limita a establecer la obligatoriedad y gratuidad de estas vacunas en forma universal y gratuita.

3.2. Cambio del enfoque del artículo 1° del proyecto

El artículo 1° del proyecto de ley establece que:

Artículo 1°. El Gobierno Nacional, a partir de la vigencia fiscal de 2009, incluirá en el presupuesto nacional, de manera inmediata, la partida presupuestal necesaria para financiar y garantizar la vacunación gratuita y obligatoria a toda la población colombiana. Dicha partida, formará parte del gasto público social y no podrá ser objeto en ningún caso de recorte presupuestal alguno.

Es evidente que este texto adolece de fallas de orden constitucional, pues se incluye en su texto una modificación directa del presupuesto nacional, ordenando la financiación gratuita en el mismo de la vacunación gratuita y obligatoria a toda la población colombiana, determinando además que dicho gasto será parte del gasto social y en consecuencia de ello en ningún caso podrá obrarse sobre el mismo recorte presupuestal alguno.

Como se ha expuesto en la jurisprudencia constitucional una ley de iniciativa legislativa no puede unilateralmente modificar el presupuesto nacional en la manera como lo ordena el artículo 1° del proyecto, por lo cual se propone la siguiente redacción de este texto:

Artículo 1°. Elevar a gasto social la vacunación universal y gratuita, a cuyo efecto se atenderá con prioridad a la población pobre y vulnerable y a los grupos de población que exigen especial protección constitucional y legal. En consecuencia los recursos que se apliquen a estos fines se someterán a las reglas presupuestales establecidas para el gasto público social según lo dispuesto en los artículos 350 y 366 de la Constitución Política, así como respecto del gasto de inversión social, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Orgánica de Presupuesto.

El fundamento constitucional para estos artículos, así como el de la Ley Orgánica de Presupuesto, se relacionan en los siguientes textos:

Constitución Política – Artículo 350

“La ley de apropiaciones deberá tener un componente denominado gasto público social que agrupará las partidas de tal naturaleza, según definición hecha por la ley orgánica respectiva. Excepto en los casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.

En la distribución territorial del gasto público social se tendrá en cuenta el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, la población y la eficiencia fiscal y administrativa, según reglamentación que hará la ley (...).”

Constitución Política – Artículo 366

“El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales

¹ /Referencia: Expediente OP-061. Magistrado Ponente: Doctor JAIME CORDOBA TRIVIÑO. Bogotá, D. C., veintiséis (26) de junio de dos mil dos (2002).

del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas en salud, educación, saneamiento ambiental y de agua potable.

Para tales efectos en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación”.

Estatuto Orgánico del Presupuesto

Artículo 41. Se entiende por gasto público social aquel cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programados tanto en funcionamiento como en inversión.

El Presupuesto de Inversión Social no se podrá disminuir porcentualmente en relación con el del año anterior respecto con el gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones.

La Ley de Apropiaciones identificará en un anexo las partidas destinadas al gasto público social incluidas en el Presupuesto de la Nación (...)

3.3. Cambio de enfoque del artículo 2°.

De acuerdo con el proyecto de ley en mención, se establece:

Artículo 2°. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Director de Planeación Nacional y el Ministerio de la Protección Social, a partir de la vigencia de la presente ley, actualizarán el Programa Ampliado de Inmunización “PAI”, conforme al documento Conpes 3338 de 2005, e incluirá dentro del mismo, las vacunas del Rotavirus y Neumococo, en el plan básico de vacunación gratuita de manera universal.

Como puede observarse en el artículo 2° se hace alusión a elevar un documento Conpes a ley de la República, lo cual no es lógico, por cuanto los documentos Conpes son de una naturaleza jurídica flexible y corresponden a documentos elaborados y aprobados por ese organismos para dar alcance al desarrollo de los planes y programas nacionales legalmente aprobados. Por ello dentro de la jerarquía de las normas no es técnico ni adecuado elevar documentos o decisiones de índole inferior y de otra naturaleza diferente a textos de naturaleza legal. Además no es del resorte de esta ley ordenar a autoridades específicas como lo hace el texto propuesto para que procedan a incluir en documentos específicos de desarrollo de los planes y programas, mandatos que son justamente del resorte deliberativo de ese Consejo, en el cual intervienen otras autoridades, incluyendo al propio Presidente de la República.

El Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes, fue creado por la Ley 19 de 1958. Su conformación en la actualidad está determinada por el Decreto 32 de 2007.

De acuerdo con el DNP, el Conpes es la máxima autoridad nacional de planeación y se desempeña como organismo asesor del Gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país. Para lograrlo, coordina y orienta a los organismos encargados de la dirección económica y social en el Gobierno, a través del estudio y aprobación de documentos sobre el desarrollo de políticas generales que son presentados en sesión.

El Conpes actúa bajo la dirección del Presidente de la República y lo componen los Ministros de Relaciones Exteriores, Hacienda, Agricultura, Desarrollo,

Trabajo, Transporte, Comercio Exterior, Medio Ambiente y Cultura, el Director del DNP, los gerentes del Banco de la República y de la Federación Nacional de Cafeteros, así como el Director de Asuntos para las Comunidades Negras del Ministerio del Interior y el Director para la Equidad de la Mujer.

De manera que la obligatoriedad a una autoridad que forma parte del Conpes, involucra en realidad a varias autoridades de diferente naturaleza y ubicación institucional. Para superar todos estos obstáculos, además de los derivados de los riesgos de constitucionalidad, se propone la redacción del siguiente texto del artículo 2°:

Artículo 2°. Los programas de vacunación de que trata el artículo 1° de la presente ley, sin perjuicio de las demás vacunas incluidas en los planes vigentes, incluirán con prioridad las vacunas de Rotavirus y Neumococo, atendiendo los principios de universalidad y gratuidad establecidos por mandato de la presente ley. En todo caso, se garantizará por parte de las autoridades competentes universalidad en el esquema de vacunación en estos aspectos en un plazo no mayor de tres años, contados a partir de la vigencia de la presente ley.

Proposición

Por las anteriores consideraciones, se solicita dar primer debate al Proyecto de ley número 147 de 2008, *por la cual se modifica la Ley 1151 – Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, a fin de garantizar la vacunación gratuita y obligatoria a toda la población colombiana y se ordena la asignación de recursos presupuestales para las vigencias fiscales 2009-2010.*

María Violeta Niño Morales,
Ponente.

3.4. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 147 DE 2008 CAMARA

por la cual se establece la gratuidad y cobertura universal de las vacunas Rotavirus y Neumococo y se dictan otras disposiciones.

Artículo 1°. Elevar a gasto social la vacunación universal y gratuita, a cuyo efecto se atenderá con prioridad a la población pobre y vulnerable y a los grupos de población que exigen especial protección constitucional y legal. En consecuencia los recursos que se apliquen a estos fines se someterán a las reglas presupuestales establecidas para el gasto público social según lo dispuesto en los artículos 350 y 366 de la Constitución Política, así como respecto del gasto de inversión social, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Orgánica de Presupuesto.

Artículo 2°. Los programas de vacunación de que trata el artículo 1° de la presente ley, sin perjuicio de las demás vacunas incluidas en los planes vigentes, incluirán con prioridad las vacunas de Rotavirus y Neumococo, atendiendo los principios de universalidad y gratuidad establecidos por mandato de la presente ley. En todo caso, se garantizará por parte de las autoridades competentes universalidad en el esquema de vacunación en estos aspectos en un plazo no mayor de tres años, contados a partir de la vigencia de la presente ley.

Artículo 3°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

María Violeta Niño Morales,
Ponente.

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER
DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO
080 DE 2008 CAMARA**

*por medio de la cual se adiciona un artículo
nuevo al Código Penal.*

Doctora:

KARIME MOTTA Y MORAD

Presidenta Comisión Primera

Honorable Cámara de Representantes

Cordial saludo.

En cumplimiento de la Ley 5ª de 1992 y del honroso encargo que nos hiciera la Presidenta de la Comisión Primera de esta Corporación, atentamente nos permitimos rendir informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 080 de 2008 Cámara, *por la cual se adiciona un nuevo artículo al Código Penal*, en los siguientes términos:

I. Contenido y objeto del proyecto

El proyecto de ley tiene por objeto la penalización de la venta, suministro, expendio y cualquier otra actividad con la que se faciliten las bebidas alcohólicas y sus derivados, y el tabaco y sus derivados a menores de edad, concebida tal actividad como ampliamente violatoria de los derechos fundamentales de los menores de edad, los cuales gozan de especial protección constitucional, garantía que merece pleno desarrollo por parte del legislador.

El tipo penal que contiene la iniciativa objeto de ponencia, hace parte de los contenidos en el Título XIII “De los delitos contra la salud pública” que en su Capítulo 2 introduce el delito de tráfico de estupefacientes y otras infracciones de las que hace parte el artículo 380, cuyo tipo penal corresponde al suministro, administración o facilitación de droga que produzca dependencia a un menor de edad, conductas que guardan relación directa con el texto propuesto con el proyecto de ley y que busca la salvaguarda del bien jurídico denominado por este mismo ordenamiento como “SALUD PUBLICA” y que en desarrollo del mandato constitucional contenido en el artículo 44 que establece la obligación para el Estado de asistir y proteger a los niños para garantizar el desarrollo integral de sus derechos fundamentales, entre los cuales se encuentra la integridad física y la salud, es coherente, consecuente y necesario dar pleno desarrollo legal a la priorización que a tales derechos le ha atribuido la Constitución y la Ley 1098 de 2006 de infancia y adolescencia.

En el mismo artículo se propone una multa pecuniaria al vendedor o propietario del establecimiento que incumpla con el hecho de colocar un aviso en el que se indique la prohibición de venta de productos de tabaco y alcohol a menores de edad.

Pese al contenido del párrafo que contiene el articulado del proyecto de ley, consideramos ajustado a la materia introducir en el tipo penal una frase que haga más amplia la categorización de quien incurra en el injusto y frente al cual nos referiremos en el acápite correspondiente a las modificaciones propuestas.

II. Justificación del proyecto

La situación actual de los niños, niñas y adolescentes en Colombia obliga a que el Estado colombiano desarrolle plenamente el marco jurídico con el cual se pretende garantizar y proteger a los menores de todo tipo de violación a sus derechos fundamentales y en ello es necesario hacer énfasis, dada la especial

calidad de tales derechos frente a los de los demás, así como articular el ordenamiento interno con las disposiciones de carácter jurídico y las recomendaciones a los Estados por parte de los organismos internacionales, que no solo reconocen los derechos de los niños sino que establecen como obligación para los Estados garantizar el ambiente propicio al desarrollo, garantía, protección de los derechos y reparación de cualquier violación, tal es el caso de la Convención sobre los Derechos del Niño adoptada por las Naciones Unidas en 1989 y aprobada por el Congreso de la República mediante la Ley 12 de 1991, como se dejó anotado en la exposición de motivos de la iniciativa objeto de ponencia.

Hasta el momento se han adoptado por parte de las administraciones locales diferentes medidas y programas educativos frente a la nocividad del consumo de sustancias alcohólicas y del tabaco por parte de menores de edad, así como también se ha establecido un régimen sancionatorio con el cual se prohíbe la venta, distribución y expendio de tales productos a menores de edad, dado el resultado de diferentes estudios sociológicos que revelan espeluznantes cifras de consumo de dichas sustancias por parte de menores de edad.

Aunado a lo anterior, resulta justo, coherente y consecuente con la aplicación de los principios del derecho penal colombiano y bajo el entendido de ser este la última ratio, penalizar aquella conducta con la cual se menoscaba el derecho a la salud e integridad física de un niño, niña o adolescente que cumpla con alguno o algunos de los verbos rectores del tipo: Venta, suministro, expendio o facilitación de bebida alcohólica o sus derivados, o de tabaco y sus derivados a menores de edad y que de acuerdo a los resultados arrojados por diferentes estudios científicos logra identificar el daño a la salud que puede sufrir quien consuma dichas sustancias y que teniendo en cuenta la protección que necesita el sujeto calificado a quien se refiere la norma (menor de edad), la sanción penal con privación de la libertad resulta ajustada al bien jurídico tutelado, siendo esta un mecanismo que se suma al sistema jurídico que protege la infancia y adolescencia y que da efectivo cumplimiento al artículo 30 de la Ley 1098 de 2006 y a los tratados internacionales de los que es parte el Estado colombiano.

Resulta lógico implementar mecanismos de protección a nuestros menores independientemente de la política pública que asuma el Estado frente al consumo de sustancias con efectos psicoactivos en la población adulta, pues esta tiene plenos efectos en el desarrollo personal del individuo, quien con cierto grado de madurez y herramientas sociales y culturales propias del entorno en el que interactúa, toma determinadas decisiones en las que el Estado y propiamente el derecho penal no interviene. Pero dichos efectos en la población infantil y juvenil suelen ser diferentes a los de los generados en los adultos, ya que las consecuencias negativas se refieren a “...alteraciones de las relaciones con la familia, compañeros y maestros, bajo rendimiento escolar, agresiones, violencias, alteraciones del orden público y conductas de alto riesgo, como conducir tras haber bebido, así como actividades sexuales de riesgo que conllevan embarazos no deseados y enfermedades de transmisión sexual”¹.

¹ Alcoholismo en adolescentes y jóvenes. Escuela de estudios y formación en abordaje de adicciones.

Colombia es un país con elevados índices de consumo de sustancias psicoactivas, tanto aquellas catalogadas como ilícitas como aquellas consideradas lícitas, siendo estas últimas objeto de análisis en la presente ponencia. Las cifras reflejan que el consumo de alcohol supera el 90% de la población juvenil y el consumo de tabaco un 30%, siendo alarmante esta última cifra, ya que de acuerdo a la encuesta nacional del Ministerio de Salud, dicho consumo pasó del 9% al 29.7% en este mismo grupo poblacional.

Teniendo en cuenta lo advertido por la Organización Mundial de la Salud frente a la conveniencia de hablar de “problemas del alcohol” y no de Alcoholismo” y de las consideraciones de varias organizaciones dedicadas al estudio e impacto social del consumo de alcohol que lo conciben como “... un hábito” que “... forma parte de los llamados estilos de vida, estando ampliamente extendido y culturalmente aceptado en la mayoría de los países occidentales” y que es “... no es solo un comportamiento individual, sino que se encuentra fuertemente influenciado por normas sociales y por el contexto socioeconómico y cultural en el que vivimos”², adquiere mayor importancia esta iniciativa frente a los mecanismos de control social que debe legitimar el Estado y cuyo mayor poder argumentativo se encuentra en el más grande recurso humano de las sociedades: Los niños, niñas y adolescentes.

Tal y como se refiere en la exposición de motivos del proyecto de ley, la honorable Corte Constitucional en Sentencia C-041 de 1995, consideró al respecto:

*“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...”*³.

La necesidad de implementar un régimen sancionatorio en materia penal frente a la venta y/o expendio de sustancias psicoactivas a menores de edad obedece en igual proporción a las medidas que el derecho internacional ha adoptado para protección de este grupo poblacional que se encuentra en alto grado de vulnerabilidad, tal es el caso de las legislaciones de la Unión Europea que con la ratificación del Convenio Marco para el control del tabaco, las autoridades de salud se ven obligadas a adoptar restricciones entre las que se encuentran la prohibición de la publicidad del cigarrillo en los medios de comunicación. El Estado de Panamá, por su parte, busca restringir los permisos sobre la promoción de venta de cigarrillos en los lugares donde se expende el producto. Situación que se refleja en numerosos países alrededor del mundo y que ubican a Colombia, Chile y Paraguay como de los pocos Estados en los que aún no se ha restringido de manera radical el consumo de dichas sustancias a menores de edad.

III. Pliego de modificaciones

Pese a que como ponentes encontramos ajustado plenamente al derecho constitucional colombiano y al derecho penal la propuesta de adición a la Ley 599 de 2000 de acuerdo al articulado propuesto por el autor

en el proyecto de ley, en aras de ampliar la protección legal al menor de edad expuesto a la venta, suministro, expendio o cualquier otra actividad con la que se le faciliten bebidas alcohólicas y tabaco, proponemos adicionar el texto del artículo 381A en los siguientes términos:

“Artículo 381A. El que directamente o a través de tercera persona venda, suministre, expendia o facilite bebidas alcohólicas o sus derivados a menor de edad, incurrirá por esa sola conducta, en prisión de doce (12) a treinta y seis (36) meses y multa hasta de doscientos (200) salarios mínimos diarios legales vigentes.

En la misma pena incurrirá el que venda, suministre, expendia o facilite, tabaco o sus derivados a menor de edad.

Parágrafo. Se impondrá multa hasta de cien (100) salarios mínimos diarios legales mensuales vigentes, al vendedor o propietario de establecimiento que no indique, en un anuncio claro y destacado situado en el interior de su local, la prohibición de la venta de productos de tabaco y alcohol a los menores de edad, y que no garantice que las máquinas expendedoras de tabaco bajo su potestad no sean accesibles a los menores”.

Esta modificación encuentra fundamento en la necesidad de concebir la mayor protección al menor de edad y por ende el establecimiento de normas que contengan el mayor grado de responsabilidad de los adultos frente a los comportamientos que despliegan dependiendo el rol social en el que cada uno se encuentra, en los que los derechos fundamentales de los menores se ven altamente comprometidos.

La situación que actualmente enfrenta nuestra niñez no solamente vincula el acceso directo a las bebidas alcohólicas o al tabaco bajo el suministro o venta de un tercero, sino a la incitación al consumo de dichas sustancias en diferentes establecimientos que hoy en día son objeto de regulación por parte del legislador, pero que de cara al presente proyecto de ley necesitan una mayor articulación, que creemos se logra con el texto que se propone adicionar.

Fenómenos como el de las llamadas “Chiquitecas” crean ambientes en los que los niños pueden acceder más rápido y fácilmente al consumo no sólo de bebidas energizantes, que son las que consumen los niños según informan los mismos empresarios y organizadores de los eventos (no recomendadas para ser consumidas por menores de 15 años por la Organización Mundial de la Salud), sino al consumo de tabaco, alcohol y otras drogas con las cuales se menoscaba la salud del menor y a la vez suman al potencial de riesgo la inducción a conductas irregulares y que hoy corresponden a una de las peores problemáticas sociales y es la de la explotación laboral y/o sexual de los niños, niñas y adolescentes, habiendo cobrado este delito más de 35.000 víctimas, situación que merece especial cuidado del legislador y que de acuerdo a la propuesta que contiene esta ponencia, busca sancionar no solo a quien de forma DIRECTA venda, expendia o facilite la sustancia, sino a quien de forma indirecta o a través de tercera persona incurra en alguna de dichas conductas.

Esta propuesta articula el marco normativo y el estudio sociojurídico que tuvo especial relevancia en la expedición de la Ley 1098 de 2006 “Ley de Infan-

² Alcoholismo en adolescentes y jóvenes. Escuela de estudios y formación en abordaje de adicciones.

³ Corte Constitucional. Sentencia C-041 de 1995.

cia y Adolescencia” y con las numerosas propuestas que este Congreso ha conocido, ha tenido iniciativa, ha tramitado y en otras espera tramitar, frente a la protección de los menores de edad en cualquier situación de discriminación, violación y cualquier hecho o acto con el que se vulneren sus derechos fundamentales, con los que se ponga en peligro su dignidad humana.

Resulta oportuno y pertinente proponer adicionar el articulado por cuanto también los propietarios de los establecimientos en los que se expendan, venda o suministre alcohol o tabaco, deben tener la responsabilidad no solo administrativa frente a la falta de medidas informativas sobre la prohibición de venta a menores de edad, sino que en igual proporción a quien incurre en la conducta de forma directa, debe ser tomado como responsable, más aún cuando con su negocio, patrimonio o empresa está alimentando la comercialización o facilitando el acceso a dichas sustancias nocivas para la salud de los menores de edad.

IV. Proposición

Con base en las consideraciones anteriores, proponemos a la Comisión Primera de la honorable Cámara de Representantes dar primer debate al Proyecto de ley número 080 de 2008 Cámara, *por la cual se adiciona un artículo al Código Penal (Penalización de venta de licor y tabaco a menores)*, de acuerdo al pliego de modificaciones propuesto y que nos permitimos anexar.

Atentamente,

Roy Barreras, David Luna Sánchez, Nicolás Uribe Rueda, Representantes a la Cámara.

PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 080 DE 2008 CAMARA

por medio de la cual se adiciona un artículo al Código Penal. (Penalización de venta de licor y tabaco a menores).

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. El Código Penal tendrá un nuevo artículo 381A del siguiente tenor:

Artículo 381A. El que **directamente o a través de tercera persona** venda, suministre, expendan o facilite bebidas alcohólicas o sus derivados a menor de edad, incurrirá por esa sola conducta, en prisión de doce (12) a treinta y seis (36) meses y multa hasta de doscientos (200) salarios mínimos diarios legales vigentes.

En la misma pena incurrirá el que venda, suministre, expendan o facilite, tabaco o sus derivados a menor de edad.

Parágrafo. Se impondrá multa hasta de cien (100) salarios mínimos diarios legales mensuales vigentes, al vendedor o propietario de establecimiento que no indique, en un anuncio claro y destacado situado en el interior de su local, la prohibición de la venta de productos de tabaco y alcohol a los menores de edad, y que no garantice que las máquinas expendedoras de tabaco bajo su potestad no sean accesibles a los menores.

Artículo 2º. La presente ley rige a partir de su publicación

Atentamente;

Roy Barreras, David Luna Sánchez, Nicolás Uribe Rueda, Representantes a la Cámara.

TEXTOS DEFINITIVOS

TEXTO DEFINITIVO PLENARIAAL PROYECTO DE LEY NUMERO 280 DE 2008 CAMARA

por la cual se rinde homenaje a las personas desaparecidas y se dictan medidas para localizar e identificar a las víctimas enterradas en fosas comunes.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Disposiciones generales

Artículo 1º. La presente ley tiene como objeto rendir homenaje a las personas desaparecidas y adoptar medidas para lograr la plena identificación de las víctimas enterradas en fosas comunes o arrojadas en cuencas hidrográficas, y brindar un entierro digno conforme a las tradiciones familiares y comunitarias.

Artículo 2º. A la entrada en vigencia de la presente ley se debe contar con la actualización del Registro Unico de Desaparecidos conforme a lo dispuesto por la Ley de Desaparición Forzada número 589 de 2000 y al Plan Nacional de Búsqueda de Desaparecidos. Una vez en vigencia la presente ley, el Registro Unico de Desaparecidos debe mantenerse actualizado de manera permanente con base en las fuentes señaladas en el Plan Nacional de Búsqueda.

Banco de Datos Genéticos

Artículo 3º. Créase con cargo al Estado y bajo la dirección y coordinación del Instituto de Medicina Legal el Banco de Datos Genéticos de Desaparecidos.

Artículo 4º. El Banco de Datos Genéticos deberá organizar, procesar e ingresar al sistema de informa-

ción, los perfiles genéticos obtenidos de los cuerpos de las víctimas encontradas en las fosas comunes o arrojadas en cuencas hidrográficas, así como también las muestras de referencia de los familiares en primer grado de consanguinidad de las mismas, quienes de manera voluntaria podrán depositar en el Banco de Datos Genéticos de Desaparecidos, muestras de sangre o saliva para facilitar la identificación.

Se garantizará que el depósito de muestras de sangre o saliva se realizará por un procedimiento gratuito y expedito.

Parágrafo. Dichas muestras se usarán exclusivamente para el proceso de identificación de las víctimas.

Artículo 5º. El Banco de Datos Genéticos cumplirá las siguientes funciones:

1. Actuar como único ente responsable de la identificación de víctimas.

2. Almacenar la información genética que facilite la identificación de las víctimas enterradas en fosas comunes o arrojadas en cuencas hidrográficas.

3. Proteger el material genético obtenido de los familiares de las víctimas mediante criterios

éticos, e imponer sanciones a quienes destruyan o inutilicen dicho material.

4. Crear y administrar una base de datos con el registro de las víctimas para mantener informados a los familiares de los procesos de identificación y utilización de sus muestras.

Funerales

Artículo 6°. Los familiares de víctimas enterradas en fosas comunes o arrojadas en cuencas hidrográficas, que sean identificadas y que no cuenten con recursos para solventar los gastos funerarios, de desplazamiento, hospedaje y alimentación durante todo el proceso, recibirán por parte del Programa Presidencial para la Acción Social una ayuda económica que les permita garantizar un entierro digno.

Artículo 7°. La Agencia Presidencial para la Acción Social coordinará que los familiares de las víctimas enterradas en fosas comunes o arrojadas en cuencas hidrográficas, reciban atención psicosocial durante todo el proceso.

De los santuarios de la memoria o Campo Santo

Artículo 8°. Con el fin de facilitar las labores de localización de fosas comunes o cuerpos arrojados en cuencas hidrográficas, las autoridades departamentales, con el apoyo de la Fiscalía General de la Nación y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi elaborarán mapas en los que se determinen terrenos en que se localicen los restos de las personas enterradas en fosas comunes o cuerpos arrojados en cuencas hidrográficas.

Las autoridades departamentales y municipales, al igual que la Fiscalía General de la Nación, establecerán un canal de comunicación que permita que cualquier organización social, cualquier unidad académica o cualquier ciudadano que tenga información sobre localización de fosas comunes puedan suministrarla.

Artículo 9°. Los restos que no hayan sido identificados deberán ser debidamente registrados y conservados bajo condiciones estrictas de cadena de custodia, sea en los laboratorios, morgues oficiales o en cementerios. En los cementerios, deberán ser enterrados de manera individualizada y no en fosas comunes y con documentación rigurosa sobre su ubicación en el cementerio.

Artículo 10. El Gobierno Nacional declarará como campo santo o santuario de la memoria, aquellos territorios donde se presume la existencia de fosas comunes o cuerpos de víctimas arrojadas en cuencas hidrográficas, en los que por sus condiciones geográficas y topográficas resulte difícil realizar exhumaciones. Queda prohibido intervenir o alterar las condiciones naturales de dichos territorios.

En aquellos lugares que se declaren campo santo o santuario de la memoria, se erigirá por parte de las autoridades departamentales un monumento en honor a las víctimas, para lo cual podrán incluir dentro de su presupuesto una partida.

Artículo 11. Las autoridades municipales dispondrán la ubicación de una placa conmemorativa con los nombres de las personas identificadas y para los cuerpos que no puedan ser identificados aparecerá la leyenda “Cadáveres no identificados”. Adicionalmente se escribirá la edad aproximada del fallecido, el oficio y el número de hijos en caso de ser disponible esta información. Estas placas terminarán con la frase “NUNCA MAS”, y deberán ser colocadas dentro del año siguiente a la promulgación de esta ley.

Artículo 12. La memoria histórica de las víctimas del conflicto colombiano enterradas en fosas comunes o arrojadas en cuencas hidrográficas, será objeto de

conmemoración el día 26 de mayo, primer día de la semana de los detenidos-desaparecidos.

Los establecimientos educativos públicos y privados y las autoridades departamentales y municipales rendirán homenaje a estas víctimas este día con la realización de foros, conferencias, talleres y jornadas de reflexión referentes al derecho a la memoria, a la verdad, a la vida y al respeto por los Derechos Humanos.

Artículo 13. El Gobierno Nacional reglamentará dentro de los seis (6) meses a partir de la vigencia de la presente ley, el funcionamiento del Banco de Datos Genéticos de Desaparecidos, pudiendo asignar recursos de los que trata el artículo 44 de la Ley 975 de 2005 para su creación.

Artículo 14. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.

De los señores Representantes,

Guillermo Rivera Flórez, Ponente Coordinador;
Germán Navas Talero, *Carlos Enrique Soto*, *Orlando Guerra de la Rosa*, Ponentes.

SECRETARIA GENERAL

Bogotá, D. C., octubre 15 de 2008

En Sesión Plenaria del día 14 de octubre de 2008, fue aprobado en segundo debate el texto definitivo sin modificaciones del Proyecto de ley número 280 de 2008 Cámara, *por la cual se rinde homenaje a las personas desaparecidas y se dictan medidas para localizar e identificar a las víctimas enterradas en fosas comunes*. Esto con el fin de que el citado proyecto de ley siga su curso legal y reglamentario y de esta manera dar cumplimiento con lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992.

Lo anterior según consta en el Acta de Sesión Plenaria número 140 de octubre 14 de 2008, previo su anuncio el día 8 de octubre de 2008, según Acta de Sesión Plenaria número 139.

El Secretario General,

Jesús Alfonso Rodríguez Camargo.

CONTENIDO

Gaceta número 737 - Miércoles 22 de octubre de 2008	
CAMARA DE REPRESENTANTES	
	Pág.
PONENCIAS	
Ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 147 de 2008 Cámara, por la cual se modifica la Ley 1151 – Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, a fin de garantizar la vacunación gratuita y obligatoria a toda la población colombiana y se ordena la asignación de recursos presupuestales para las vigencias fiscales 2009-2010.	1
Informe de ponencia para primer debate y pliego de modificaciones al Proyecto de ley número 080 de 2008 Cámara, por medio de la cual se adiciona un artículo nuevo al Código Penal.	5
TEXTOS DEFINITIVOS	
Texto definitivo plenaria al Proyecto de ley número 280 de 2008 Cámara, por la cual se rinde homenaje a las personas desaparecidas y se dictan medidas para localizar e identificar a las víctimas enterradas en fosas comunes.	7