



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 - Nº 828

Bogotá, D. C., viernes 21 de noviembre de 2008

EDICION DE 32 PAGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN EL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 12 DE 2008 SENADO, 106 DE 2008 CAMARA, ACUMULADO NUMERO 051 DE 2008 CAMARA, ACUMULADO NUMERO 101 DE 2008 CAMARA, ACUMULADO NUMERO 109 DE 2008 CAMARA, ACUMULADO NUMERO 128 DE 2008 CAMARA, ACUMULADO 129 DE 2008 CAMARA, ACUMULADO 140 DE 2008 CAMARA

por el cual se modifican y adicionan unos artículos de la Constitución Política de Colombia.

Doctor

JAVIER CACERES

Presidente

Comisión Primera Constitucional

Honorable Senado de la República

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para primer debate en el honorable Senado de la República al Proyecto de Acto Legislativo número 12 de 2008 Senado, 106 de 2008 Cámara, Acumulado número 051 de 2008 Cámara, Acumulado número 101 de 2008 Cámara, Acumulado número 109 de 2008 Cámara, Acumulado 129 de 2008 Cámara, Acumulado 140 de 2008 Cámara, Acumulado 128 de 2008 Cámara, *por el cual se modifican y adicionan unos artículos de la Constitución Política de Colombia.*

Respetado señor Presidente:

En atención a la designación hecha por usted, nos permitimos presentar para la consideración y el primer debate en la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República, el correspondiente **Informe de Ponencia al Proyecto de Acto Legislativo** de la referencia, en los siguientes términos:

I. Trámite

El presente Proyecto de Acto legislativo fue radicado por el señor Ministro del Interior y de Justicia el día 26 de agosto de 2008 ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes y repartido para su trámite correspondiente a la Comisión Primera, definiendo usted como ponentes a los honorables Representantes Heriberto Sanabria, Gustavo Puentes, Carlos Avila, David Luna, Miguel Angel Rangel, Odín Sánchez Montes de Oca, Tarquino Pacheco, Carlos Fernando Motoa, Franklin Legro, Oscar Arboleda, William Vélez, Jorge honorable Giraldo, Edgar Gómez y Jaime Durán.

Por disposición de la Presidencia de la Comisión, el proyecto fue acumulado con los Proyectos de Acto Legislativo número 101 de 2008 Cámara, número 109 de 2008 Cámara, 128 de 2008 Cámara, 129 de 2008 Cámara y 140 de 2008 Cámara.

Por disposición de la Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara, se celebró audiencia pública en el recinto de la comisión el día 30 de septiembre, con la participación de los ciudadanos que se reseñan brevemente en el correspondiente capítulo.

El día 1º de octubre es radicada ponencia suscrita por los honorables Representantes: Gustavo Puentes, Heriberto Sanabria, Miguel Rangel, Carlos Motoa, Carlos Avila, Tarquino Pacheco, Oscar Arboleda y Edgar Gómez. El día 3 del mismo mes, es radicada una ponencia alternativa por el honorable Representante David Luna S.

El debate es anunciado el día 1º de octubre para ser debatido, y finalmente aprobado el martes 7. Como ponente fue adicionado al grupo inicialmente designado el honorable Representante Roy Barreras.

Luego de ser debatido en varias sesiones de la Plenaria de la honorable Cámara de Representantes, el proyecto de acto legislativo fue aprobado, con algunas modificaciones al texto propuesto día 29 de octubre. El texto aprobado por la corporación es publicado en la **Gaceta del Congreso** número 768 de 2008.

Habiendo llegado el respectivo expediente a la Comisión Primera Constitucional del honorable Senado, fueron designados como ponentes por la Mesa Directiva los Senadores: Armando Benedetti (Coordinador), José Darío Salazar (Coordinador); Elsa Gladis Cifuentes A., Samuel Arrieta, Jesús Ignacio García y Gustavo Petro.

Con el objeto de recoger las observaciones y recomendaciones de la ciudadanía sobre el mencionado proyecto de acto legislativo, la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional, fijó la fecha del 18 de noviembre para celebrar audiencia pública.

II. Objeto de la Reforma Constitucional

El Proyecto de Acto Legislativo en estudio, de origen gubernamental, tiene por objeto la modificación de disposiciones constitucionales que fortalezcan las instituciones y el régimen democrático, para evitar la infiltración y manipulación en las corporaciones y cargos de elección popular por parte de grupos armados al margen de la ley, y del narcotráfico, proponiendo para ello sanciones a los partidos políticos que atenten contra los deberes que le impone el gozar de una personería jurídica.

Mediante el establecimiento de un estricto régimen de responsabilidades para los partidos políticos, así como la adopción de herramientas para

fortalecerlos como representantes de la sociedad, se espera cerrar la puerta a estrategias de grupos ilegales que buscan distorsionar la voluntad popular para ocupar espacios de representación política.

Igualmente, se pretende profundizar en la democratización interna de los partidos, su fortalecimiento y su responsabilidad política, dentro de un marco programático y de transparencia en las relaciones entre los poderes públicos. La transparencia electoral, la responsabilidad política de los partidos, la responsabilidad individual e intransferible de los titulares de cargos públicos de elección popular frente al pueblo colombiano y la austeridad y control en la financiación de campañas y partidos son parte fundamental de la reforma.

III. Contenido de la Reforma

Los principales puntos de la reforma en estudio son los siguientes:

1. *Responsabilidad de los partidos prohibición y sanción de la doble militancia.*

El primer artículo del proyecto propone modificar el artículo 107 de la Constitución Política, estableciendo como principios rectores de la organización de partidos y movimientos políticos, la transparencia, objetividad y moralidad, así como la obligación constitucional de presentar y divulgar sus programas políticos.

Se propone también establecer un régimen de responsabilidad a los partidos por violaciones y contravenciones a las normas que rigen su organización, funcionamiento o financiación. Para garantizar la aplicación de estos principios se impondrían sanciones que van desde multas, devolución de los recursos percibidos por el sistema de reposición de votos, hasta la pérdida de curul y/o cancelación de la personería jurídica.

De este modo, se establecería un marco adecuado de responsabilidad directa sobre partidos y movimientos, distinta a aquella derivada de la conducta individual de sus miembros.

Para garantizar celeridad en la reglamentación del nuevo régimen, ya que debe este aplicarse cuanto antes, se señala al Congreso de la República un plazo de seis meses para expedir la correspondiente ley.

Si bien la Constitución vigente señala la prohibición a los ciudadanos por pertenecer de manera simultánea a más de un partido o movimiento político, se define la doble militancia y se propone que quien haya sido elegido por un partido o movimiento pertenezca a este hasta el final de su periodo y en caso de que quiera renunciar al mismo, deberá igualmente renunciar a su curul. Tampoco podrán apoyar candidatos de otros partidos si no han sido avalados por su partido de origen. Quien viole estos preceptos podrá ser sancionado con la pérdida de la curul o el cargo. Lo anterior con el propósito de establecer nuevos mecanismos para fortalecer partidos y movimientos y ponerle cortapisa a una de las prácticas que más afecta la legitimidad de los partidos políticos y se constituye en una grave burla a la representación ciudadana.

La implementación de este esquema impone como sanción la pérdida de curul (corporaciones) o el cargo (uninominales) según el caso, de acuerdo con el procedimiento que sea legalmente fijado ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Para quienes decidan aspirar por un partido diferente se establece la posibilidad de renunciar al mismo hasta doce meses antes del primer día fijado para la inscripción para las siguientes elecciones, renunciando también a la respectiva curul.

Como medida transitoria que permita las reagrupaciones que requiera la implementación del nuevo marco constitucional, se autoriza a los miembros de cuerpos colegiados, durante los seis meses siguientes a la vigencia del Acto Legislativo, para inscribirse por un partido distinto sin necesidad de renunciar a la curul que ocupe.

2. *Presentación de candidatos por coalición, obligatoriedad del resultado de las consultas.*

La modificación al artículo 107 de la Constitución Política, también contempla la posibilidad de que dos o más partidos presenten candidatos por coalición en elecciones uninominales. Define que será obligatorio para los partidos acatar el resultado de las consultas. Lo anterior, por cuando en pasadas consultas realizadas en territorio nacional, hubo partidos que habiendo acudido a los electores como mecanismo para definir candidatos a las elecciones territoriales, no acataron la voluntad de los votantes y optaron por otros nombres para someterlos a las elecciones. Por otra

parte, hubo también algunos partidos que preguntaron a los electores si tal o cuál persona debía o no presentarse a un determinado cargo, y habiendo obtenido una votación importante, no cumplieron con la presentación de ese candidato.

Con el propósito de conservar la naturaleza de la figura, se incluye en el artículo 108 la prohibición de realizar coaliciones entre partidos o movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, con el fin de evitar las empresas electorales que a través de la recolección de firmas posteriormente buscan “venderlas” a los partidos bajo la figura de la coalición.

3. *Género*

Para garantizar avances en la equidad de género se incluye como principio rector de la organización de los partidos políticos.

4. *Inscripción de candidatos*

Uno de los problemas que más afecta la representación popular y la estabilidad institucional de las entidades territoriales tiene que ver con la dificultad para impedir que ciudadanos inhabilitados sean inscritos y elegidos, ya que actualmente debe esperarse la declaratoria y sanción que corresponda por parte de la autoridad competente.

Para evitar esto, se propone modificar el artículo 108 constitucional, exigiendo, al momento de la inscripción, pruebas documentales (certificados, constancias, etc.) de no estar incurso en inhabilidades. Para asegurar su cumplimiento, se confiere al Consejo Nacional Electoral, la facultad para revocar las inscripciones que no cumplan con los requisitos señalados.

El marco conceptual para el ajuste al régimen de inhabilidades, está orientado por los siguientes supuestos que si bien no se encuentran taxativamente en la propuesta, animan su inclusión y su eventual reglamentación: a) Que la inhabilidad aparezca manifiesta por confrontación directa o mediante documentos públicos; b) Que en forma sumaria se dé oportunidad al candidato para ofrecer explicaciones; c) Que pueda actuarse en caso de que el partido se niegue a retirar el aval otorgado; d) Que la medida sea oportuna; e) Que la decisión pueda tener control judicial posterior; f) Ello significa que cuando para demostrar la inhabilidad sea necesario un acervo probatorio o hacer interpretaciones jurídicas, debe esperarse a que operen los mecanismos judiciales; g) Que debe respetarse el derecho de audiencia y de defensa del candidato cuestionado; h) Que debe darse oportunidad al partido para enmendar sus errores, y i) Que el mecanismo sea realmente preventivo.

5. *Financiación estatal de campañas políticas*

Mediante la modificación del artículo 109 de la Constitución Política, se establece la diferencia entre la financiación política y electoral, entendiéndose la primera como aquella que aporta el Estado para las ocupaciones generales de partidos y movimientos, y la segunda, como la que se destina para desarrollar procesos electorales.

Para garantizar igualdad de oportunidades entre campañas, se permitirá entregar previamente a la elección, parte de los recursos, a los partidos y movimientos con personería jurídica.

Para regular el ingreso de aportes de origen privado a las campañas electorales, se propone se remita a la ley los límites que para ella deban tenerse en cuenta. Queda en esta norma prohibida la financiación de personas naturales o jurídicas extranjeras.

Con el objeto de aplicar este nuevo marco al siguiente proceso electoral, se incluye un plazo perentorio al Congreso de la República para expedir la correspondiente ley reglamentaria durante los seis meses siguientes a la promulgación del Acto Legislativo. De no hacerlo el Gobierno Nacional reglamentaría transitoriamente la materia, sin perjuicio de la cláusula general de competencia atribuida a la Rama Legislativa del poder público.

6. *Umbral*

Como fruto de la reforma incorporada a la Constitución Política por el Acto Legislativo número 1 de 2003, existen hoy en Colombia dos tipos de umbrales o barreras legales: El primero, el umbral que se aplica para reconocer personería jurídica a los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, establecido en el 2% de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en elecciones de Cámara de Representantes o Senado (artículo 108 de la C. N.). En segundo lugar,

el umbral que según el artículo 263 de la Constitución Política se aplica para que los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos puedan obtener representación a través de la asignación de curules en las corporaciones públicas de elección popular, es del 2% de los votos sufragados para Senado de la República o del 50% del cuociente electoral en el caso de las demás corporaciones (Cámara de Representantes, Asambleas Departamentales, Consejos Municipales y Juntas Administradoras Locales).

El efecto directo de la incorporación del umbral para obtener representación política, después de las elecciones legislativas de 2006, fue la desaparición de sesenta y cuatro movimientos y partidos políticos. De las veinte listas avaladas para Senado, sólo diez lograron superar la barrera, en tanto que en la Cámara de Representantes el umbral sólo fue superado por el 30% de los partidos políticos que se presentaron a la contienda, lo cual demuestra la eficacia de la medida en aras de los objetivos buscados (detener el fraccionamiento y buscar la agrupación de los partidos). El umbral de representación política generó un proceso de recomposición interna de las colectividades. El 69% de quienes fueron elegidos en 2006, cambiaron de agrupación partidaria entre 2002 y 2006.

En este contexto y con el objetivo de fortalecer los mecanismos para evitar el fraccionamiento de los partidos, la reforma propone el incremento de los Umbrales establecidos para obtención de personería jurídica y representación, del 2 al 3%.

7. Organización Electoral

Se pretende hacer algunos ajustes a las normas que regulan el proceso democrático en lo que tiene que ver con los organismos que realizan, ejecutan y controlan el proceso electoral, así como con las personas naturales y jurídicas que intervienen como sujetos activos en el mismo. Es así como el conjunto de normas que se proponen, deben conducir a una mayor participación política de los ciudadanos en los procesos democráticos y en los partidos políticos, a través del robustecimiento de los mismos y del otorgamiento de garantías a los ciudadanos sobre el eficaz cumplimiento de las normas que los rigen, así como de los principios que los gobiernan, haciendo extensivos dichos ajustes a todos los sujetos que intervienen en los procesos democráticos.

Como consecuencia de lo anterior, se plantea elevar al rango de norma constitucional los principios de transparencia, objetividad, moralidad y democratización como deberes de los partidos, directivos y candidatos. Así mismo, el deber de presentar y divulgar su programa político.

En segundo lugar, hacer más eficientes las funciones de los organismos que intervienen en el proceso electoral, a efecto de asegurar el cumplimiento de los principios aludidos, en los procesos electorales, así como en el comportamiento de las personas naturales y jurídicas que intervienen en dicho proceso.

En tercer lugar, dando acceso a los ciudadanos a los mecanismos que les permitan el ejercicio, con plenas garantías de su participación, tanto al interior de los partidos, como en los procesos políticos. Se pretende también que dicho acceso se materialice en condiciones de igualdad, otorgándoles para el efecto, los mecanismos necesarios para hacer cumplir con tales normas.

Y, finalmente, otorgándole al proceso electoral la seguridad jurídica necesaria para el imperio de la democracia, haciendo para el efecto, más rápidos, efectivos y transparentes, tanto los procedimientos que regulan la materia, como las garantías necesarias, para evitar que los partidos, los ciudadanos o las regiones queden sin representación política.

Con referencia a la Registraduría Nacional del Estado Civil, se introducen diversas modificaciones a las competencias que actualmente tiene esta entidad, dotándola de plena autonomía e independencia administrativa y financiera, manteniendo sus funciones de registro y la competencia autónoma para organizar, dirigir y ejecutar las elecciones, proceso que debe finalizar con la entrega de los resultados electorales al Consejo Nacional Electoral.

En cuanto al Consejo Nacional Electoral, se busca que continúe como un organismo con funciones administrativas de naturaleza electoral, pero que goce de autonomía presupuestal y administrativa. En segundo lugar, con el objeto de obtener una eficaz transparencia en el ejercicio de las funciones de los partidos políticos, sus directivos, candidatos y campañas electorales, se propone otorgarle al Consejo Nacional Electoral las funcio-

nes de regulación, inspección y vigilancia, tanto sobre la persona jurídica de los partidos, como sobre el ejercicio de su objeto o actividad, así como, sobre los directivos, candidatos y campañas electorales, para garantizarle al ciudadano el cumplimiento de los principios de transparencia y democratización. En este contexto se hace necesario el ajuste normativo en temas relacionados con la inscripción de candidaturas, los escrutinios y actos de elección, y las funciones como ente administrativo autónomo e independiente.

8. Consejo de Estado

En lo que se refiere a las funciones del Consejo de Estado en materia electoral, se pretende adicionar el artículo 237 constitucional y actualizar las causales de nulidad de los actos administrativos de naturaleza electoral, sobre el principio de que el debate judicial en la instancia contencioso administrativa, se materialice específicamente sobre las circunstancias de derecho que se discutan respecto de dichos actos. Esta iniciativa, cumple con la finalidad de agilizar y optimizar el trámite y el pronto resultado de los procesos contencioso administrativos de carácter electoral que, según voces de la Constitución Política vigente, no debería exceder de seis meses, disposición que en la actualidad se hace de difícil cumplimiento, como quiera que la Sección Quinta del Consejo de Estado, conoce de situaciones de hecho ya resueltas por el Consejo Nacional Electoral en instancia administrativa.

De otro lado se busca otorgar una nueva atribución a la Jurisdicción Contencioso Administrativa para incorporar al ámbito de sus competencias a los partidos, cuando del ejercicio de sus funciones se pueda endilgar una responsabilidad política derivada de imputaciones penales atribuibles a sus directivos, miembros del partido, o sus candidatos elegidos en los cuerpos o cargos de elección popular.

9. Transparencia entre Ramas del Poder Público: Régimen de Inhabilitaciones y Prohibiciones para Servidores Públicos

La propuesta busca fortalecer los mecanismos para erradicar las prácticas nocivas, combatir las malas costumbres políticas y blindar el ejercicio de la política contra las influencias y presiones criminales. Todo ello debe hacerse dentro de un marco de equilibrio, colaboración armónica y respeto mutuo en el ejercicio de las funciones de los poderes públicos. En este espíritu, es necesario revisar la normatividad relacionada con el sistema de pesos y contrapesos entre las ramas del poder.

La instauración de un esquema de relaciones de transparencia entre las ramas del poder requiere introducir algunas prohibiciones para evitar algunas situaciones que ponen en duda su propia independencia, en consecuencia se propone también adicionar el artículo 126, extendiendo las prohibiciones contempladas en él para designar funcionarios, celebrar contratos en forma directa; expedir actos administrativos de carácter discrecional y particular, hacer recomendaciones, etc.

Para cumplir plenamente con estos objetivos, se propone también modificar el artículo 245 C. P., para extender la prohibición para el Gobierno de emplear Magistrados de la Corte Constitucional durante su respectivo período, y durante el año siguiente a su retiro, a los magistrados de las demás cortes, al Procurador General de la Nación, el Fiscal General, y el Contralor General.

10. Voto nominal y público

Como mecanismo para visibilizar más la gestión de las corporaciones públicas e incrementar ante el ciudadano y aumentar la responsabilidad de sus miembros, se propone adicionar el artículo 133 Constitucional, estableciendo la votación nominal y pública como regla para la adopción de sus decisiones, reservando sólo los casos que se exceptúen legalmente.

11. Régimen de reemplazos

Dentro de la filosofía del Constituyente de 1991 y del referendo votado en el año 2003, en el cual se sometió a la aprobación de los colombianos que los miembros de las corporaciones públicas no tendrían suplentes. Con la nueva propuesta se busca consagrar en el texto de la Constitución una normativa por la cual las únicas faltas que se suplan a partir de las elecciones de 2010, sean las ocasionadas por muerte, incapacidad absoluta para el ejercicio del cargo por accidente o enfermedad, o renuncia justificada (falta absoluta). En estos casos, el titular será reemplazado por el candidato que, según el orden de inscripción, le siga en forma sucesiva y descendente en la misma lista electoral. La vacancia

por renuncia voluntaria no justificada, no se supliría, pero tampoco sería causal de pérdida de investidura. La renuncia no sería justificada cuando se hubiere iniciado una investigación judicial contra el congresista. Se eliminan las faltas temporales.

Finalmente, con el espíritu de proteger y defender la representación política, si por faltas absolutas, que no den lugar a reemplazo, los miembros de cuerpos colegiados elegidos por una misma circunscripción electoral quedan reducidos a la mitad o menos, el Gobierno convocaría a elecciones para llenar las plazas vacantes.

La modificación propuesta al artículo 134, quedaría concordada ajustando el artículo 261 C.P., tal como se propone, de acuerdo con la eliminación de las faltas temporales.

12. *Cabildeo*

Con el objeto de hacer más transparente el ejercicio de la defensa de los intereses privados, se propone reglamentar esta actividad mediante ley. La correspondiente adición se propone en el artículo 144 constitucional.

13. *Voto en blanco*

Dentro de los avances del sistema democrático en Colombia, el voto en blanco ha tenido distintos momentos en su consolidación como una forma clara y representativa del disenso popular hacia las costumbres políticas, los candidatos propuestos, y las formas de gobierno. En esa medida, hemos visto cómo en la actualidad se admite constitucional y legalmente su contabilización para todos los fines jurídicos de una elección. No obstante, requiere de una mayoría superior a la que se exigiría a cualquier candidato, pues para efectos de repetir una elección, este debe alcanzar una mayoría de la mitad más uno del total del censo electoral, cauterizando el inconformismo ciudadano frente a los despropósitos que estos adviertan del ejercicio del poder público, o del engaño percibido con causa en programas de gobierno incumplidos.

En coherencia con otros apartes de esta reforma, se propone que al voto en blanco se exija una mayoría “simple” para tener plenos efectos. Esta propuesta, sería un paso importante en la consolidación de la expresión de la voluntad popular, toda vez que se convertiría en una sanción ciudadana, clara y directa, contra las formas de corrupción, uso indebido del principio de representación, e inconformismo generalizado frente a las opciones que le presenten. (Modifica artículo 258 C. P.).

IV. Audiencia Pública

En cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 230 de la Ley 5ª de 1992, procedemos a hacer un breve recuento de los aportes recogidos por los ponentes de la iniciativa durante la Audiencia Pública celebrada el día martes 18 de noviembre, en los siguientes términos:

Doctor Alfonso Palacio

Universidad Externado de Colombia:

1. Al establecer la pérdida de la curul por parte del partido cuando presente las situaciones de pérdida de la curul señalada en el articulado de la reforma política, se entiende que la curul es del partido y no de quien está ejerciendo como congresista.

2. Colombia apuesta con esta reforma política por un sistema de partidos demasiado fuerte, rompiendo el tradicional sistema presidencialista.

3. Frente a la impugnación de candidaturas se debe repensar: cómo se puede entender lo de la prueba idónea al momento de demostrar el candidato que no está en curso en ninguna inhabilidad. Preocupa que si esto no se define, cada departamento o municipio puede interpretarlo de distinta forma.

4. El Consejo Nacional Electoral no podrá evaluar el tema de inhabilidades cuando se realicen elecciones del nivel local. No tiene la capacidad técnica y física para hacerlo. Esta evaluación debería hacerse con elegidos y no con candidaturas.

Federación Nacional de Asambleas Departamentales:

1. El artículo 20 de la Reforma Política limita el derecho político a la participación de los concejales y diputados. Pues ya no podrán proponer sus nombres para aspirar a estos cargos de elección popular.

2. Es una reforma que afecta la descentralización política.

3. Es una reforma política de cooptación y no de democratización.

Doctor Juan Carlos Lancheros:

1. Artículo 1º de la reforma: en esta enunciación se debe incluir el tema de lavado de activos, secuestro, delitos de lesa humanidad.

2. Frente al umbral del 3% la vigencia de partidos, considera que se debe subir el umbral al 5%.

3. Artículo 3º de la reforma frente a la pérdida de la curul por violar el régimen de financiación, no comparte el criterio de que pierda la curul el candidato y no el partido político.

4. Frente a las facultades reglamentarias del Presidente esto debe ser mediante un decreto reglamentario legislativo para que lo revise la Corte Constitucional.

5. La reforma política debe tender hacia un régimen parlamentario.

Doctor José Cardona:

Le preocupa la afectación de las mayorías en el Congreso de la República con el tema de la pérdida de la curul de los congresistas.

Doctor Rodrigo Uprymni:

Los puntos que le hacen falta a la reforma:

1. La reforma debe avocar la forma de gobierno y un nuevo sistema electoral.

2. Se debe avanzar a formas de gobierno más parlamentarias.

3. La reforma debe avanzar hacia un sistema electoral de cortes electorales independientes.

Doctor Andrés Morales –PNUD IDEA INTERNACIONAL:

1. La reforma política debe prever que la pérdida de la curul de los partidos se debe dar desde que se capture al congresista.

2. Frente a la financiación de campañas: propone que el Estado debe ser el principal financiador de la política y esta financiación se debe hacer a través de los partidos políticos para generar mayor responsabilidad.

3. Frente al funcionamiento del Consejo Nacional Electoral, considera que este tema no debería estar incluido en la reforma política. Esto puede ser materia de un proyecto de ley orgánico.

4. Propugna por un umbral del 2%.

Doctor Germán Calderón:

1. La reforma política debe hundirse pues con el tema de la silla vacía afecta el debido proceso y la presunción de la buena fe.

2. La reforma política no puede regir a futuro, rige de inmediato. Esta vigencia de la silla vacía a 2010 es inconstitucional.

V. Pliego de Modificaciones

Con el objeto de hacer algunos ajustes al texto del articulado que se presenta para primer debate, los ponentes consideramos oportuno hacer las siguientes modificaciones:

1. Modificar la redacción del primer inciso del artículo 8º del proyecto, modificadorio del artículo 134 de la Constitución Política, con el objeto de volver al espíritu del proyecto inicialmente presentado, en el cual se establecía la prohibición de reemplazos por falta absoluta como regla general, admitiendo únicamente aquellos generados por muerte o incapacidad física absoluta o enfermedad. Así, la redacción que se propone para este inciso es la siguiente:

Artículo 8º. El artículo 134 de la Constitución Política quedará así:

“Los miembros de las corporaciones públicas no tendrán suplentes. Solo podrán ser reemplazados en caso de muerte, incapacidad física absoluta para el ejercicio del cargo por accidente o enfermedad, renuncia justificada, motivada y aceptada por la respectiva corporación o cuando el miembro de una corporación pública decida presentarse por un partido distinto según lo planteado en el artículo 107 de la Constitución Política. En tales casos, el titular será reemplazado por el candidato no elegido que, según el orden de inscripción o votación obtenida, le siga en forma sucesiva y descendente en la misma lista electoral”.

2. Por considerarla una prohibición injusta para quienes han sido elegidos en cargos de elección popular en el nivel territorial, se propone la eliminación del artículo 17 del proyecto (20 en la numeración aprobada en la Plenaria de la Cámara de Representantes), aditiva del artículo 179 de la Constitución Política. La introducción de una prohibición de este tipo, además de cuartar el libre derecho a elegir y ser elegido, impediría la posibilidad de que el pueblo pueda decidir libremente si promueve a otros cargos a aquellos funcionarios de elección popular que se han destacado en el ejercicio de las funciones encargadas.

3. Para complementar el grupo de regiones para las cuales será creado un régimen especial, se propone incluir la región del Macizo Colombiano.

VI. Proposición

Con fundamento en las consideraciones expuestas, proponemos a la Comisión Primera del honorable Senado, dar primer debate, en primera vuelta al Proyecto de Acto Legislativo número 12 de 2008 Senado, 106 de 2008 Cámara, Acumulado número 051 de 2008 Cámara, Acumulado número 101 de 2008 Cámara, Acumulado número 109 de 2008 Cámara, Acumulado número 128 de 2008 Cámara, Acumulado número 129 de 2008 Cámara, Acumulado número 140 de 2008, *por el cual se modifican y adicionan unos artículos de la Constitución Política de Colombia*, con el pliego de modificaciones adjunto.

Cordialmente,

Armando Benedetti Villaneda, Senador Coordinador (adjunto texto de modificación); *José Darío Salazar Cruz*, Senador Coordinador, *Elsa Gladis Cifuentes Aranzazu* (dejo constancia sobre el artículo 21 original hoy, artículo 17); *Samuel Arrieta* (dejo constancia sobre los artículos 8º, 2º y 21); *Jesús Ignacio García Valencia* (no firma), *Gustavo Petro U.*; (no firmó). Senadores.

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 12 DE 2008 SENADO, 106 DE 2008 CAMARA, ACUMULADO NUMERO 051 DE 2008 CAMARA, ACUMULADO NUMERO 101 DE 2008 CAMARA, ACUMULADO NUMERO 109 DE 2008 CAMARA, ACUMULADO NUMERO 128 DE 2008 CAMARA, ACUMULADO 129 DE 2008 CAMARA, ACUMULADO 140 DE 2008 CAMARA

por el cual se modifican y adicionan unos artículos de la Constitución Política de Colombia.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. El artículo 107 de la Constitución Política quedará así:

“Se garantiza a todos los ciudadanos el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse.

En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica.

Los partidos y movimientos políticos se organizarán democráticamente y tendrán como principios rectores la transparencia, objetividad, moralidad, la equidad de género, y el deber de presentar y divulgar sus programas políticos. Para la toma de sus decisiones o la escogencia de sus candidatos propios o por coalición, podrán celebrar consultas populares o internas o interpartidistas que coincidan o no con las elecciones a corporaciones públicas, de acuerdo con lo previsto en sus estatutos y en la ley.

En el caso de las consultas populares se aplicarán las normas sobre financiación y publicidad de campañas y acceso a los medios de comunicación del Estado, que rigen para las elecciones ordinarias. Quien participe en las consultas de un partido o movimiento político o en consultas interpartidistas, no podrá inscribirse por otro en el mismo proceso electoral. El resultado de las consultas será obligatorio.

Los directivos de los partidos y movimientos políticos deberán propiciar procesos de democratización interna y el fortalecimiento del régimen de bancadas.

Los partidos y movimientos políticos deberán responder por toda violación o contravención a las normas que rigen su organización, funcionamiento o financiación, así como también por avalar candidatos elegidos en cargos o corporaciones públicas de elección popular, quienes hayan sido condenados mediante sentencia ejecutoriada en Colombia o en el exterior por delitos relacionados con la vinculación a grupos armados ilegales y actividades del narcotráfico. Las sanciones podrán consistir en multas, devolución de los recursos públicos percibidos mediante el sistema de reposición de votos, pérdida de la curul de acuerdo con el artículo 183 de la Constitución Política, hasta la cancelación de la personería jurídica. Cuando se trate de estas condenas a quienes fueron electos para cargos uninominales, el partido o movimiento que avaló al condenado, no podrá presentar candidatos para las siguientes elecciones en esa circunscripción. Si faltan menos de 18 meses para las siguientes elecciones,

no podrán presentar terna, caso en el cual, el nominador podrá libremente designar el reemplazo.

Los directivos de los partidos a quienes se demuestre que no han procedido con el debido cuidado y diligencia en el ejercicio de los derechos y obligaciones que les confiere personería jurídica también estarán sujetos a las sanciones que determine la ley.

También se garantiza a las organizaciones sociales el derecho a manifestarse y a participar en eventos políticos.

Quienes ejerzan cargos de elección popular en corporaciones públicas o aspiren a ellos, no podrán apoyar candidatos distintos a los definidos por el partido o movimiento al cual se encuentren afiliados.

En caso de ser elegidos deberán pertenecer a la organización que los inscribió mientras ostenten la investidura. El incumplimiento de estas reglas se conocerá como doble militancia y será sancionada con la pérdida de la curul o cargo respectivo, decretada por la jurisdicción de lo contencioso administrativo a solicitud de cualquier ciudadano o del respectivo partido o movimiento. La ley determinará el procedimiento que corresponda.

Quien siendo miembro de una corporación pública decida presentarse a la siguiente elección, por un partido distinto, deberá renunciar a la curul al menos doce (12) meses antes del primer día de inscripciones.

Parágrafo transitorio 1. Durante los seis meses siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, autorizase, por una sola vez, a los miembros de los cuerpos colegiados de elección popular para inscribirse en un partido distinto al que los avaló, sin renunciar a la curul o incurrir en doble militancia.

Parágrafo transitorio 2. La ley reglamentará el régimen de aplicación de las sanciones señaladas en el presente artículo, en un término no mayor a seis (6) meses contados a partir de la promulgación del presente Acto Legislativo. De no hacerlo, el Gobierno Nacional mediante decreto reglamentará la materia”.

Artículo 2º. El artículo 108 de la Constitución Política quedará así:

“El Consejo Nacional Electoral reconocerá personería jurídica a los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos. Estos podrán obtenerlas con votación no inferior al tres por ciento (3%) de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en elecciones de Cámara de Representantes o Senado. Las perderán si no consiguen ese porcentaje en las elecciones de las mismas Corporaciones Públicas. Se exceptúa el régimen excepcional que se estatuya en la ley para las circunscripciones de minorías étnicas y políticas, en las cuales bastará haber obtenido representación en el Congreso.

Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica reconocida podrán inscribir candidatos a elecciones. Dicha inscripción deberá ser avalada para los mismos efectos por el respectivo representante legal del partido o movimiento o por quien él delegue.

No se podrán realizar coaliciones con grupos significativos de ciudadanos para inscribir o apoyar candidatos a corporaciones públicas o cargos uninominales.

Los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos también podrán inscribir candidatos.

La inscripción deberá acompañarse de prueba idónea que documentalmente demuestre que el candidato no se encuentra incurso en causal de inhabilidad alguna para ser inscrito, elegido, o para ejercer el cargo. Toda inscripción que viole este principio será revocada por el Consejo Nacional Electoral con respeto al debido proceso.

Los estatutos de los partidos y movimientos políticos regularán lo atinente a su régimen disciplinario interno. Los miembros de las Corporaciones Públicas elegidos por un mismo partido o movimiento político o ciudadano actuarán en ellas como bancada en los términos que señale la ley y de conformidad con las decisiones adoptadas democráticamente por estas.

Los estatutos internos de los partidos y movimientos políticos determinarán los asuntos de conciencia respecto de los cuales no se aplicará este régimen y podrán establecer sanciones por la inobservancia de sus directrices por parte de los miembros de las bancadas, las cuales se fijarán gradualmente hasta la expulsión, y podrán incluir la pérdida del derecho de voto del congresista, diputado, concejal o edil por el resto del período para el cual fue elegido.

Los partidos y movimientos Políticos que habiendo obtenido su personería jurídica como producto de la circunscripción especial de minorías étnicas podrán avalar candidatos sin más requisitos que su afiliación a dicho partido, con una antelación no inferior a un año respecto a la fecha de la inscripción”.

Artículo 3°. El artículo 109 de la Constitución Política quedará así:

“El Estado concurrirá a la financiación política y electoral de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, de conformidad con la ley.

Las campañas electorales que adelanten los candidatos avalados por partidos y movimientos con personería jurídica, serán financiadas parcialmente con recursos estatales mediante el sistema de reposición por votos depositados.

La ley determinará el porcentaje de votación necesario para tener derecho a dicha financiación.

También se podrá limitar el monto de los gastos que los partidos, movimientos o candidatos puedan realizar en las campañas electorales, así como la máxima cuantía de las contribuciones privadas, de acuerdo con la ley.

Un porcentaje de esta financiación se entregará a partidos y movimientos con personería jurídica vigente, previamente a la elección, de acuerdo con las condiciones y garantías que determine la ley y con autorización del Consejo Nacional Electoral.

Las campañas para elegir Presidente de la República dispondrán de acceso a un máximo de espacios publicitarios y espacios institucionales de radio y televisión costeados por el Estado, para aquellos candidatos de partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos cuya postulación cumpla los requisitos de seriedad que para el efecto, determine la ley.

Para las elecciones que se celebren a partir de la vigencia del presente acto legislativo, la violación de los topes máximos de financiación de las campañas, debidamente comprobada, será sancionada con la pérdida de investidura o del cargo. La ley reglamentará los demás efectos por la violación de este precepto.

Los partidos, movimientos y candidatos deberán rendir públicamente cuentas sobre el volumen, origen y destino de sus ingresos.

Es prohibido a los partidos y movimientos políticos y a los grupos significativos de ciudadanos, recibir financiación de personas naturales o jurídicas extranjeras. Ningún tipo de financiación privada podrá tener fines antidemocráticos o atentatorios del orden público.

Parágrafo. La financiación anual de los partidos y movimientos políticos con Personería Jurídica ascenderá como mínimo a dos punto siete veces la aportada en el año 2003, manteniendo su valor en el tiempo.

La cuantía de la financiación de las campañas de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica será por lo menos tres veces la aportada en el período 1999-2002 en pesos constantes de 2003. Ello incluye el costo del transporte del día de elecciones y el costo de las franquicias de correo hoy financiadas.

Las consultas populares internas de los partidos y movimientos que opten por este mecanismo recibirán financiación mediante el sistema de reposición por votos depositados, manteniendo para ello el valor en pesos constantes vigente en el momento de aprobación de este Acto Legislativo.

Parágrafo transitorio. El Congreso de la República expedirá la ley que regule lo dispuesto por el presente acto legislativo en materia de financiación política y electoral, para lo cual dispondrá de seis (6) meses desde su promulgación. Vencido este término, de no expedirse dicha ley, el Gobierno Nacional reglamentará transitoriamente la materia”.

Artículo 4°. El inciso final del artículo 122 de la Constitución Política quedará así:

“Sin perjuicio de las demás sanciones que establezca la ley, no podrán ser inscritos como candidatos a cargos de elección popular, ni elegidos, ni designados como servidores públicos, ni celebrar personalmente, o por interpuesta persona, contratos con el Estado, quienes hayan sido condenados, en cualquier tiempo, por la comisión de delitos que afecten el patrimonio del Estado o quienes hayan sido condenados por delitos relacionados con la pertenencia, promoción o financiación de grupos arma-

dos ilegales o actividades ilegales en Colombia o en el exterior. Tampoco quien haya dado lugar, como servidor público, con su conducta dolosa o gravemente culpable, así calificada por sentencia judicial ejecutoriada, a que el Estado sea condenado a una reparación patrimonial, salvo que asuma con cargo a su patrimonio el valor del daño.

Quedan inmersos en la misma prohibición quienes tengan vínculos por matrimonio, unión permanente o parentesco dentro del segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil y haya sido condenado en Colombia o en el exterior por delitos descritos en el inciso anterior”.

Artículo 5°. El artículo 125 de la Constitución Política quedará así:

“Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley.

Los funcionarios, cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley, serán nombrados por concurso público.

El ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos se dará previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes.

El retiro se dará por calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo; por violación del régimen disciplinario y por las demás causales previstas en la Constitución y la ley.

En ningún caso la filiación política de los ciudadanos podrá determinar el nombramiento para un empleo de carrera, de libre nombramiento, su ascenso o remoción.

Parágrafo. Los períodos establecidos en la Constitución Política o en la ley para cargos de elección tienen el carácter de institucionales. Quienes sean designados o elegidos para ocupar tales cargos en reemplazo por falta absoluta de su titular, lo harán por el resto del período para el cual este fue elegido”.

Artículo 6°. El artículo 126 de la Constitución Política quedará así:

“Los servidores públicos no podrán nombrar como empleados a personas con las cuales tengan parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad, primero civil, o con quien estén ligados por matrimonio o unión permanente. Tampoco podrán designar o postular a personas vinculadas por los mismos lazos con servidores públicos competentes para intervenir en su designación.

Se prohíbe a quienes tengan la posibilidad de intervenir en la designación, postulación o elección de otros servidores públicos, dar de manera directa o por interpuesta persona, recomendaciones personales, familiares o políticas para la provisión de empleos públicos, celebración de contratos o actos administrativos particulares en los despachos de estos. La violación a esta disposición se sancionará de conformidad con los efectos previstos en la ley.

Esta misma prohibición se aplicará a los servidores públicos que tienen la potestad de investigar, inspeccionar, juzgar o censurar”.

Artículo 7°. El artículo 133 de la Constitución Política quedará así:

“Los miembros de cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo, y deberán actuar consultando la justicia y el bien común. El voto de sus miembros será nominal y público, excepto en los casos que determine la ley.

El elegido es responsable políticamente ante la sociedad y frente a sus electores del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura”.

Artículo 8°. El artículo 134 de la Constitución Política quedará así:

“Los miembros de las corporaciones públicas no tendrán suplentes. Solo podrán ser reemplazados en caso de muerte, incapacidad física absoluta para el ejercicio del cargo por accidente o enfermedad, renuncia justificada, motivada y aceptada por la respectiva corporación o cuando el miembro de una corporación pública decida presentarse por un partido distinto según lo planteado en el artículo 107 de la Constitución Política. En tales casos, el titular será reemplazado por el candidato no elegido que, según el orden de inscripción o votación obtenida, le siga en forma sucesiva y descendente en la misma lista electoral.

No habrá faltas temporales. La renuncia voluntaria y no justificada, no producirá como efecto el ingreso de quien corresponda en la lista,

tampoco será causal de pérdida de investidura. No será justificada la renuncia cuando se haya iniciado vinculación formal por delitos cometidos en Colombia o en el exterior relacionada con pertenencia, promoción o financiación por grupos armados ilegales, de narcotráfico o delitos de lesa humanidad. Las faltas temporales no darán lugar a reemplazos.

Si por faltas absolutas, que no den lugar a reemplazo, los miembros de cuerpos colegiados elegidos por una misma circunscripción electoral quedan reducidos a la mitad o menos, el gobierno convocará a elecciones para llenar las vacantes, siempre y cuando falte más de dieciocho (18) meses para la terminación del período.

Parágrafo transitorio. El régimen de reemplazos establecido en el presente artículo se aplicará para las investigaciones judiciales que se inicien a partir de la vigencia del presente acto legislativo”.

Artículo 9°. El artículo 144 de la Constitución Política quedará así:

“Las sesiones de las Cámaras y de sus comisiones permanentes serán públicas, con las limitaciones a que haya lugar conforme a su reglamento.

El ejercicio del cabildeo será reglamentado mediante ley”.

Artículo 10. El artículo 237 de la Constitución Política tendrá dos nuevos numerales, así:

“6. Conocer de los casos sobre cancelación de personería jurídica de los partidos y movimientos políticos, cuando por la actuación de sus representantes legales o directivos, se hubieren violado el régimen de responsabilidad señalado en esta Constitución o la ley.

7. Conocer exclusivamente de las acciones electorales relacionadas con la nulidad de las decisiones que sobre escrutinios, hayan sido expedidas por el Consejo Nacional Electoral, cuando estas se refieran a errores de derecho por indebida o errónea interpretación o aplicación de las normas electorales. La jurisdicción contenciosa administrativa decidirá estas acciones dentro del término máximo de seis (6) meses con observancia del principio de la doble instancia. El incumplimiento del término mencionado, constituirá causal de mala conducta”.

Artículo 11. El artículo 245 de la Constitución Política quedará así:

“El Gobierno no podrá conferir empleo a los Magistrados de la Rama Judicial, Corte Constitucional, así como al Procurador General de la Nación, Fiscal General de la Nación y Contralor General de la República, ni a sus parientes dentro del primer grado de consanguinidad, durante el respectivo período de ejercicio de sus funciones, o dentro del año siguiente a su retiro”.

Artículo 12. El parágrafo 1° del artículo 258 de la Constitución Política quedará así:

“Parágrafo 1°. Deberá repetirse por una sola vez la votación para elegir miembros de una corporación pública, gobernador, alcalde o la primera vuelta en las elecciones presidenciales, cuando los votos en blanco constituyan mayoría en relación con los votos válidos. Tratándose de elecciones unipersonales no podrán presentarse los mismos candidatos, mientras que en las de corporaciones públicas no se podrán presentar a las nuevas elecciones las listas que no hayan alcanzado el umbral”.

Artículo 13. El artículo 261 de la Constitución Política quedará así:

“Las faltas absolutas serán suplidas por los candidatos que según el orden de inscripción, o de votación, en forma sucesiva y descendente, correspondan a la misma lista electoral, según se trate de listas cerradas o con voto preferente”.

Artículo 14. El artículo 263 de la Constitución Política quedará así:

“Para todos los procesos de elección popular, los partidos y movimientos políticos presentarán listas y candidatos únicos, cuyo número de integrantes no podrá exceder el de curules o cargos a proveer en la respectiva elección.

Para garantizar la equitativa representación de los partidos y movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, las curules de las corporaciones públicas se distribuirán mediante el sistema de cifra repartidora entre las listas de candidatos que superen un mínimo de votos que no podrá ser inferior al tres por ciento (3%) de los sufragados para Senado de la República o al cincuenta por ciento (50%) del cuociente electoral en el caso de las demás corporaciones, conforme lo establezca la Constitución y la ley.

Cuando ninguna de las listas de aspirantes supere el umbral, las curules se distribuirán de acuerdo con el sistema de cifra repartidora.

La ley reglamentará los demás efectos de esta materia.

Las listas a las corporaciones en las que se eligen hasta tres (3) miembros podrán estar integradas hasta por cuatro (4) candidatos. En las circunscripciones en las que se elige un miembro la curul se adjudicará a la lista mayoritaria. En las circunscripciones en las que se eligen dos miembros se aplicará el sistema de cuociente electoral entre las listas que superen en votos el 30% de dicho cuociente”.

Artículo 15. El artículo 265 de la Constitución Política quedará así:

“El Consejo Nacional Electoral regulará, inspeccionará y vigilará toda la actividad electoral de los partidos y movimientos políticos, de los grupos significativos de ciudadanos, de sus representantes legales, directivos y candidatos, garantizando el cumplimiento de los principios y deberes que a ellos corresponden, y gozará de autonomía presupuestal y administrativa.

En asuntos electorales, será con carácter exclusivo y prevalente, el cuerpo consultivo del Gobierno.

Sus decisiones en los escrutinios serán definitivas y no serán revisables por la jurisdicción contenciosa administrativa, salvo que se aleguen errores de derecho por indebida o errónea interpretación o aplicación de las normas electorales.

En las etapas del proceso administrativo electoral, el Consejo Nacional Electoral gozará de las siguientes competencias:

1. Realizar el escrutinio general y definitivo de toda la votación nacional. Igualmente tendrá la facultad para declarar la elección y expedir las credenciales a que haya lugar.

2. Revisar y revocar los escrutinios de las comisiones o de sus delegados, en aquellos casos en que no se ha concedido o no existiese recurso alguno ante sus delegados o el mismo Consejo Nacional Electoral.

3. Decidir en forma definitiva por razones de hecho, de las reclamaciones que se presenten contra los escrutinios o los actos de declaratoria de elección, de conformidad con las causales establecidas en el Código Electoral.

4. Garantizar el principio de proporcionalidad electoral.

5. Conocer y decidir, conforme a lo establecido en la ley, de las reclamaciones presentadas por cualquier irregularidad en el manejo, preservación, autenticidad, objetividad y eficacia del voto y de los documentos electorales en que reposen los resultados de las elecciones. En estos casos, las etapas del procedimiento administrativo electoral no serán preclusivas.

6. Conocer y decidir las quejas presentadas por el incumplimiento del principio de democratización interna y fortalecimiento del régimen de bandadas.

En materia de financiación política y electoral tendrá las siguientes competencias:

1. Distribuir los aportes que para el financiamiento de las campañas electorales y para asegurar el derecho de participación política de los ciudadanos, establezca la ley.

2. Velar por el cumplimiento de las normas sobre financiación política y electoral.

3. Regular el procedimiento para imponer sanciones por infracciones a las normas sobre financiación política y electoral.

4. Imponer sanciones administrativas pecuniarias por la infracción de dichas normas.

5. Investigar y sancionar hasta con la cancelación de la personería jurídica de aquellos partidos, y movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos que hayan violado las normas sobre financiación política o electoral.

6. Reglamentar el procedimiento para la presentación por parte de los Partidos, Movimientos Políticos, grupos significativos de ciudadanos y candidatos, del Plan Unico de Cuentas y las sanciones por su inobservancia.

Preventivamente, el Consejo Nacional Electoral ejercerá además las siguientes competencias:

1. Decidir la revocatoria de la inscripción de candidatos a Corporaciones Públicas o cargos de elección popular, cuando exista plena prueba de que aquellos están incurso en causal de inhabilidad prevista en la Constitución y la ley. En ningún caso podrá declarar la elección de dichos candidatos.

2. Decidir la revocatoria de la inscripción de candidatos a corporaciones públicas o cargos de elección popular, cuando el Consejo de Estado haya decidido la pérdida de personería jurídica de los partidos y movimientos.

3. Atender las funciones de regulación, inspección y vigilancia, tanto sobre la personería jurídica de los partidos, como en el ejercicio de su objeto y actividad.

4. Controlar las actividades de los representantes legales, directivos, miembros, candidatos y campañas electorales.

5. Proponer proyectos de ley en relación con la organización electoral.

6. Velar por el cumplimiento de las normas sobre partidos y movimientos políticos y de las disposiciones sobre publicidad y encuestas de opinión política; así como por los derechos de la oposición y de las minorías.

7. Reglamentar la participación de los partidos, movimientos políticos, grupos significativos de ciudadanos y de candidatos a cargos de elección popular, en los medios de comunicación social del Estado.

8. Reglamentar la realización de consultas internas de los partidos y movimientos para la escogencia de sus candidatos.

9. Conocer, con facultades sancionatorias, de todas las causales de responsabilidad no asignadas expresamente al Consejo de Estado.

10. Darse su propio reglamento.

11. Las demás que le confiera la ley”.

Artículo 16. El artículo 266 de la Constitución Política quedará así:

“La Registraduría Nacional del Estado Civil es un organismo con plena autonomía e independencia administrativa y financiera, de carácter técnico, que dirige, organiza y realiza las elecciones, y que tendrá a su cargo el registro civil y la identificación de las personas.

La Registraduría Nacional estará conformada por servidores públicos que pertenezcan a una carrera administrativa especial a la cual se ingresará exclusivamente por concurso de méritos y que preverá el retiro flexible de conformidad con las necesidades del servicio. En todo caso, los cargos de responsabilidad administrativa o electoral serán de libre remoción, de conformidad con la ley.

La Registraduría Nacional del Estado Civil será ejercida por el Registrador Nacional, quien será elegido por el Congreso de la República pleno, de terna conformada por aquellos aspirantes que hubieren ocupado los tres primeros lugares, según concurso público de méritos reglamentado por la ley. La elección tendrá lugar previa audiencia pública.

En toda actuación del Registrador Nacional del Estado Civil o sus delegados, deberá primar la imparcialidad y la prevalencia del interés general.

El período del Registrador Nacional del Estado Civil será de (4) años y deberá reunir las mismas calidades que para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia.

Quien haya ejercido funciones en cargos directivos, en partidos o movimientos políticos dentro del año inmediatamente anterior a su elección, no podrá ser elegido Registrador Nacional del Estado Civil.

Podrá ser reelegido por una sola vez y ejercerá las funciones que establezca la ley, incluida la dirección y organización de las elecciones, el registro civil y la identificación de las personas, así como la de celebrar contratos en nombre de la Nación, en los casos que aquella disponga.

Será deber de este garantizar la veracidad del Archivo Nacional de Identificación, tomando las medidas necesarias para evitar su desactualización.

A fin de garantizar la transparencia y la capacidad técnica en las elecciones, el Registrador Nacional del Estado Civil organizará y reglamentará el Servicio Electoral, por medio del cual se realizará la designación de jurados de mesa. La designación se hará de acuerdo a la lista de inscritos y aceptados, según sorteo realizado por el Registrador Nacional del Estado Civil.

Es obligación del Registrador Nacional del Estado Civil, ordenar la depuración, elaboración y actualización del censo electoral para cada elección, en armonía con el Archivo Nacional de Identificación y tomar las medidas necesarias para evitar su vulnerabilidad, manipulación indebida

o falseamiento. El Estado contribuirá con los recursos necesarios para el caso.

El Registrador Nacional del Estado Civil, sus delegados y demás empleados o contratistas de la entidad a su cargo, deberán abstenerse de inscribir candidaturas que no se acompañen de pruebas documentales que den fe de la inexistencia de inhabilidades para el cargo al que se aspira.

Así mismo, será su deber garantizar los principios de transparencia, originalidad, eficacia, autenticidad, preservación, imparcialidad, seguridad, publicidad e integralidad sobre los documentos electorales. La aplicación de medios electrónicos deberá ponderarse junto con los medios físicos necesarios, a fin de cumplir con los principios antes mencionados.”

Artículo 17. *Artículo transitorio.*

“Dentro del año siguiente a la entrada en vigencia de la presente reforma a la Constitución, el Congreso expedirá, previo estudio por parte de una comisión especial que el gobierno creará para tal efecto, una ley que contemple un “Régimen Especial en lo económico, lo político, lo social y lo administrativo, para territorios que comprenden las ecorregiones de los Llanos Orientales, Amazonia, Chocó Biográfico, Montes de María, la Mojana, ecorregión de la Sierra Nevada de Santa Marta, pueblos polifitos del Magdalena y la región del Catatumbo (Norte de Santander), y el macizo colombiano, con el objetivo de reducir los desequilibrios que frente a su desarrollo existen con el resto del país”.

En la Comisión Especial de que trata el presente artículo, “tendrán asiento, además los Representantes a la Cámara y los Voceros étnicos de cada territorio”.

Artículo 18. *Vigencia.* El presente acto legislativo regirá a partir de su promulgación.

Armando Benedetti V., (adjunto texto de modificación); *José Darío Salazar Cruz*, *Elsa Gladis Cifuentes Aranzazu* (dejo constancia sobre el artículo 21 hoy artículo 17); *Samuel Arrieta Buelvas* (dejo constancia en relación con los artículos 8°, 2° y 21); *Jesús Ignacio García* (no firmó); *Gustavo Petro U.* (no firma). Senadores.

Constancia

TEXTO DE MODIFICACIONES PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE POR EL PONENTE SENADOR ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 12 DE 2008 SENADO, 106 DE 2008 CAMARA, ACUMULADO NUMERO 051 DE 2008 CAMARA, ACUMULADO NUMERO 101 DE 2008 CAMARA, ACUMULADO NUMERO 109 DE 2008 CAMARA, ACUMULADO NUMERO 128 DE 2008 CAMARA, ACUMULADO 129 DE 2008 CAMARA, ACUMULADO 140 DE 2008 CAMARA

por el cual se modifican y adicionan unos artículos de la Constitución Política de Colombia.

-) Propongo se modifique el texto del artículo 1° del proyecto de tal forma que quede así:

“El artículo 107 de la Constitución Política quedará así:

“Se garantiza a todos los ciudadanos el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse.

En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica.

Los partidos y movimientos políticos se organizarán democráticamente y tendrán como principios rectores la transparencia, objetividad, moralidad, la equidad de género, y el deber de presentar y divulgar sus programas políticos. Para la toma de sus decisiones o la escogencia de sus candidatos propios o por coalición, podrán celebrar consultas populares o internas o interpartidistas que coincidan o no con las elecciones a corporaciones públicas, de acuerdo con lo previsto en sus estatutos y en la ley.

En el caso de las consultas populares se aplicarán las normas sobre financiación y publicidad de campañas y acceso a los medios de comunicación del Estado, que rigen para las elecciones ordinarias. Quien participe en las consultas de un partido o movimiento político o en consultas

interpartidistas, no podrá inscribirse por otro en el mismo proceso electoral. El resultado de las consultas será obligatorio.

Los directivos de los partidos y movimientos políticos deberán propiciar procesos de democratización interna y el fortalecimiento del régimen de bancadas.

Los partidos y movimientos políticos deberán responder por toda violación o contravención a las normas que rigen su organización, funcionamiento o financiación, así como también por avalar candidatos elegidos en cargos o corporaciones públicas de elección popular, quienes hayan sido **o fueren condenados durante el ejercicio del cargo al cual se avaló** mediante sentencia ejecutoriada en Colombia o en el exterior por delitos relacionados con la vinculación a grupos armados ilegales y actividades del narcotráfico. Las sanciones podrán consistir en multas, devolución de los recursos públicos percibidos mediante el sistema de reposición de votos, pérdida de la curul de acuerdo con el artículo 183 de la Constitución Política, hasta la cancelación de la personería jurídica. Cuando se trate de estas condenas a quienes fueron electos para cargos uninominales, el partido o movimiento que avaló al condenado, no podrá presentar candidatos para las siguientes elecciones en esa circunscripción. Si faltan menos de 18 meses para las siguientes elecciones, no podrán presentar terna, caso en el cual, el nominador podrá libremente designar el reemplazo.

Los directivos de los partidos a quienes se demuestre que no han procedido con el debido cuidado y diligencia en el ejercicio de los derechos y obligaciones que les confiere personería jurídica también estarán sujetos a las sanciones que determine la ley.

También se garantiza a las organizaciones sociales el derecho a manifestarse y a participar en eventos políticos.

Quienes ejerzan cargos de elección popular en corporaciones públicas o aspiren a ellos, no podrán apoyar candidatos **a corporaciones públicas o cargos por elección popular** distintos a los definidos por el partido o movimiento al cual se encuentren afiliados.

En caso de ser elegidos deberán pertenecer a la organización que los inscribió mientras ostenten la investidura. El incumplimiento de estas reglas se conocerá como doble militancia y será sancionada con la pérdida de la curul o cargo respectivo, decretada por la jurisdicción de lo contencioso administrativo a solicitud de cualquier ciudadano o del respectivo partido o movimiento. La ley determinará el procedimiento que corresponda.

Quien siendo miembro de una corporación pública decida presentarse a la siguiente elección, por un partido distinto, deberá renunciar a la curul al menos doce (12) meses antes del primer día de inscripciones.

Parágrafo transitorio 1º. Durante los seis meses siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, autorízase, por una sola vez, a los miembros de los cuerpos colegiados de elección popular para inscribirse en un partido distinto al que los avaló, sin renunciar a la curul o incurrir en doble militancia.

Parágrafo transitorio 2º. La ley reglamentará el régimen de aplicación de las sanciones señaladas en el presente artículo, en un término no mayor a seis (6) meses, contados a partir de la promulgación del presente Acto Legislativo. De no hacerlo, el Gobierno Nacional mediante Decreto reglamentará la materia...".

-) Propongo se adicione un inciso al artículo segundo así:

También será causal de pérdida de la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos si estos no celebran por lo menos durante cada dos (2) años convenciones que posibiliten a sus militantes influir en la toma de las decisiones más importantes de la organización política.

-) Propongo se adicione un inciso al artículo tercero así:

Los partidos y movimientos políticos deberán destinar parte de sus recursos para la financiación de centros de pensamiento e institutos ideológicos, de conformidad con la ley.

-) Se modifique el artículo 4º de tal forma que quede así:

“Artículo 4º. El inciso final del artículo 122 de la Constitución Política quedará así:

“Sin perjuicio de las demás sanciones que establezca la ley, no podrán ser inscritos como candidatos a cargos de elección popular, ni elegidos,

ni designados como servidores públicos, ni celebrar personalmente, o por interpuesta persona, contratos con el Estado, quienes hayan sido condenados, en cualquier tiempo, por la comisión de delitos que afecten el patrimonio del Estado o quienes hayan sido condenados por delitos relacionados con la pertenencia, promoción o financiación de grupos armados ilegales **o con el narcotráfico** en Colombia o en el exterior. Tampoco quien haya dado lugar, como servidor público, con su conducta dolosa o gravemente culposa, así calificada por sentencia judicial ejecutoriada, a que el Estado sea condenado a una reparación patrimonial, salvo que asuma con cargo a su patrimonio el valor del daño.

Quedan inmersos en la misma prohibición quienes tengan vínculos por matrimonio, unión permanente o parentesco dentro del segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil y haya sido condenado en Colombia o en el exterior por delitos descritos en el inciso anterior”.

-) Propongo se suprima el artículo 5º.

-) Propongo se modifique el artículo 7º de tal forma que quede así:

Artículo 7º. El artículo 133 de la Constitución Política quedará así:

“Los miembros de cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo, y deberán actuar consultando la justicia y el bien común. El voto de sus miembros será público, excepto en los casos que determine la ley.

El elegido es responsable políticamente ante la sociedad y frente a sus electores del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura”.

-) Propongo se modifique el artículo 8º de tal forma que quede así:

Artículo 8º. El artículo 134 de la Constitución Política quedará así:

“Los miembros de las corporaciones públicas no tendrán suplentes. Solo podrán ser reemplazados en caso de muerte, incapacidad física absoluta para el ejercicio del cargo por accidente o enfermedad, renuncia justificada, motivada y aceptada por la respectiva corporación o cuando el miembro de una corporación pública decida presentarse por un partido distinto según lo planteado en el artículo 107 de la Constitución Política. En tales casos, el titular será reemplazado por el candidato no elegido que, según el orden de inscripción o votación obtenida, le siga en forma sucesiva y descendente en la misma lista electoral.

No habrá faltas temporales. La renuncia voluntaria y no justificada, no producirá como efecto el ingreso de quien corresponda en la lista, tampoco será causal de pérdida de investidura. No será justificada la renuncia cuando se haya iniciado vinculación formal por delitos cometidos en Colombia o en el exterior relacionada con pertenencia, promoción o financiación a o por grupos armados ilegales, de narcotráfico o delitos de lesa humanidad. Las faltas temporales no darán lugar a reemplazos.

Cuando ocurra alguna de las circunstancias que implique que no pueda ser reemplazado un miembro elegido a una corporación pública, para todos los efectos de conformación de quórum, se tendrá como número de miembros la totalidad de los integrantes de la corporación con excepción de aquellas curules que no puedan ser reemplazadas.

Si por faltas absolutas, que no den lugar a reemplazo, los miembros de cuerpos colegiados elegidos por una misma circunscripción electoral quedan reducidos a la mitad o menos, el gobierno convocará a elecciones para llenar las vacantes, siempre y cuando falte más de dieciocho (18) meses para la terminación del período.

Parágrafo transitorio. El régimen de reemplazos establecido en el presente artículo se aplicará para las investigaciones judiciales que se inicien a partir de la vigencia del presente acto legislativo”.

-) Propongo se modifique el artículo 10 de tal forma que quede así:

Artículo 10. El artículo 237 de la Constitución Política tendrá dos nuevos numerales, así:

“6. Conocer de los casos sobre cancelación de personería jurídica de los partidos y movimientos políticos, cuando por la actuación de sus representantes legales o directivos, se hubieren violado el régimen de responsabilidad señalado en esta Constitución o la ley.

7. Conocer de las acciones electorales relacionadas con la nulidad de las decisiones que sobre escrutinios, hayan sido expedidas por el Consejo Nacional Electoral. La jurisdicción contencioso administrativa decidirá estas acciones dentro del término máximo de seis (6) meses con observancia del principio de la doble instancia. El incumplimiento del término mencionado, constituirá causal de mala conducta”.

-) Propongo se modifique el artículo 11 de tal forma que quede así:

Artículo 11. El artículo 245 de la Constitución Política quedará así:

“El Gobierno no podrá conferir empleo a los Magistrados de la Rama Judicial, así como al Procurador General de la Nación, Fiscal General de la Nación y Contralor General de la República, ni a sus parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil, durante el respectivo período de ejercicio de sus funciones, o dentro del año siguiente a su retiro”.

-) Propongo se modifique el artículo 15 de tal forma que quede así:

Artículo 15. El artículo 265 de la Constitución Política quedará así:

“El Consejo Nacional Electoral regulará, inspeccionará y vigilará toda la actividad electoral de los partidos y movimientos políticos, de los grupos significativos de ciudadanos, de sus representantes legales, directivos y candidatos, garantizando el cumplimiento de los principios y deberes que a ellos corresponden, y gozará de autonomía presupuestal y administrativa.

En asuntos electorales, será con carácter exclusivo y prevalente, el cuerpo consultivo del Gobierno.

El Consejo Nacional Electoral decidirá la revocatoria de la inscripción de candidatos a Corporaciones Públicas o cargos de elección popular, cuando exista plena prueba de que aquellos están incursos en causal de inhabilidad prevista en la Constitución y la ley. En ningún caso podrá declarar la elección de dichos candidatos.

-) Propongo se modifique el artículo 16 de tal forma que quede así:

Artículo 16. El artículo 266 de la Constitución Política quedará así:

La Registraduría Nacional del Estado Civil es un organismo con plena autonomía e independencia administrativa y financiera, de carácter técnico, que dirige, organiza y realiza las elecciones, y que tendrá a su cargo el registro civil y la identificación de las personas.

La Registraduría Nacional estará conformada por servidores públicos que pertenezcan a una carrera administrativa especial a la cual se ingresará exclusivamente por concurso de méritos y que preverá el retiro flexible de conformidad con las necesidades del servicio. En todo caso, los cargos de responsabilidad administrativa o electoral serán de libre remoción, de conformidad con la ley.

La Registraduría Nacional del Estado Civil será ejercida por el Registrador Nacional, quien será elegido por el Congreso de la República pleno, de terna conformada por aquellos aspirantes que hubieren ocupado los tres primeros lugares, según concurso público de méritos reglamentado por la ley. La elección tendrá lugar previa audiencia pública.

En toda actuación del Registrador Nacional del Estado Civil o sus delegados, deberá primar la imparcialidad y la prevalencia del interés general.

El período del Registrador Nacional del Estado Civil será de (4) años y deberá reunir las mismas calidades que para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia.

Quien haya ejercido funciones en cargos directivos, en partidos o movimientos políticos dentro del año inmediatamente anterior a su elección, no podrá ser elegido Registrador Nacional del Estado Civil.

Podrá ser reelegido por una sola vez y ejercerá las funciones que establezca la ley, incluida la dirección y organización de las elecciones, el registro civil y la identificación de las personas, así como la de celebrar contratos en nombre de la Nación, en los casos que aquella disponga.

-) Propongo se suprima el artículo 17.

Atentamente,

Armando Benedetti Villaneda,
Senador.

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN SENADO DE LA REPUBLICA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 12 DE 2008 SENADO, 106 DE 2008 CAMARA, ACUMULADO CON LOS PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO NUMEROS: 051 DE 2008 CAMARA, 101 DE 2008 CAMARA, 109 DE 2008 CAMARA, 118 DE 2008 CAMARA, 119 DE 2008 CAMARA Y 140 DE 2008 CAMARA

por medio del cual se modifican y adicionan unos artículos de la Constitución Política de Colombia.

Doctor

JAVIER CACERES LEAL

Presidente Comisión Primera

Honorable Senado de la República

Ciudad.

Cordial saludo:

En atención al oficio del 11 de noviembre del año en curso y por medio del cual se me designa como miembro de la comisión de ponentes del Proyecto de Acto Legislativo número 12 de 2008 Senado, 106 de 2008 Cámara acumulado con los Proyectos de Acto Legislativo números: 051 de 2008 Cámara, 101 de 2008 Cámara, 109 de 2008 Cámara, 118 de 2008 Cámara, 119 de 2008 Cámara y 140 de 2008 Cámara, *por medio del cual se modifican y adicionan unos artículos de la Constitución Política de Colombia* con todo respeto, en representación del partido liberal dentro de la Comisión de Ponentes, me permito separarme de la posición mayoritaria y presento a su consideración Ponencia Negativa a la presente iniciativa por los motivos que a continuación expongo:

1º. Consideraciones generales

El Partido Liberal estima que esta reforma es inconveniente e inoportuna, esto es, que no existen razones políticas que justifiquen su aprobación, por las siguientes razones:

a) La reforma es inconsistente frente a una sana arquitectura constitucional, porque pretende fortalecer los partidos políticos, en un contexto multipartidista, en el marco de un sistema presidencial fuerte, situación que puede conllevar a que el Presidente de la República una vez elegido no cuente con las mayorías parlamentarias y, por tanto, carezca de gobernabilidad.

El Partido Liberal cree en la necesidad del fortalecimiento de los partidos para el buen suceso de la democracia, y que, para ello, es necesario crear un sistema constitucional que permita que el Presidente cuente con los mecanismos adecuados para alcanzar un dominio del ejercicio del Gobierno que conlleve a una estabilidad institucional. Por consiguiente, plantea que se hace necesario flexibilizar el sistema presidencial, bien avanzando hacia un sistema semipresidencial, teniendo de presente el modelo francés, o adoptar un régimen parlamentario, sistemas ambos que garantizan la gobernabilidad y el fortalecimiento de las instituciones. Esta es una razón fundamental de inconveniencia de la reforma porque creará muchos problemas, en el futuro, al funcionamiento del sistema político.

En este sentido, en la audiencia pública del pasado 18 de noviembre el doctor Rodrigo Uprimny Yepes presentó una visión del proyecto de reforma política que es importante resaltar aquí. En efecto, su exposición gira en torno a dos ideas fundamentales. La primera tiene que ver con la relación entre el sistema de gobierno y el sistema de partidos y la segunda con el sistema electoral.

Respecto a la primera apreciación, expone el doctor Uprimny que las democracias presidenciales con sistema pluripartidista puede conllevar a una crisis pues no existe un mecanismo o institución que permita la restauración del equilibrio cuando el Presidente de la República pierde la mayoría en las Cámaras, en estos casos (el sistema colombiano, por ejemplo) no presenta una alternativa viable que garantice un tranquilo devenir institucional. El expositor recomienda aunque sin dar mayores detalles sobre el diseño constitucional, la adopción de instituciones parlamentarias que garanticen el retorno del equilibrio del poder sin necesidad de la ruptura institucional definitiva.

Con relación al segundo tema, considera el doctor Rodrigo Uprimny que el proyecto de acto legislativo en comento no avanza en el tema de determinar la necesidad de un Consejo Nacional Electoral que tenga el carácter de independiente.

A continuación se abordará en forma muy breve el tema de la posibilidad de instituciones parlamentarias en Colombia en pos de una posible responsabilidad política del gobierno que sirva para solucionar los casos en los cuales se presenta una crisis política.

A grandes rasgos puede decirse que el sistema parlamentario tiene las siguientes características:

1. Dualismo en el ejecutivo, el cual tiene dos cabezas visibles que dependiendo de la estructura constitucional del Estado puede ser el rey o el presidente por un lado y quien en estos sistemas se le conoce como jefe de Estado y, por el otro, el primer ministro a quien se le conoce como el jefe de Gobierno.

El Gobierno surge de las mayorías parlamentarias representadas en el partido político que lo apoya, es así que el primer Ministro surge del seno del Congreso o Parlamento, mientras que el jefe de Estado tiene origen en el voto popular (también puede surgir de forma hereditaria en las monarquías).

2. Responsabilidad política del Gobierno ante el Congreso o principio de confianza el cual permite que entre aquel y este exista una armonía en los programas políticos, es decir, una misma visión de las tareas a desarrollar en pos del bien común. Sin embargo, cuando este principio de confianza se rompe por la visible discrepancia entre las dos ramas del poder público en torno a la política gubernamental en una materia determinada, por ejemplo un proyecto de ley, se da lugar a una moción que de ser aprobada por la mayoría de las Cámaras Legislativas el Gobierno tiene que dimitir, lo que se conoce en medios con instituciones parlamentarias como crisis de Gobierno, por lo tanto este renuncia ante el jefe de Estado o Presidente, presentándose así la necesidad de configurar o constituir un nuevo gobierno o llamar a nuevas elecciones.

Existe también por parte del gobierno frente a las mayorías de las Cámaras Legislativas la figura de la Cuestión de Confianza el cual es un instrumento que sirve para comprobar el grado de compromiso de las mayorías parlamentarias frente a una política determinada del gobierno el cual condiciona su permanencia en el poder a la anuencia del Congreso, de lo Contrario debe dimitir, es decir, que el gobierno propone este mecanismo para medir la confianza de la mayoría y si no la obtiene debe renunciar.

De acuerdo con lo anterior, y observando el procedimiento a través del cual se logra la mayoría y el equilibrio de esta con el gobierno que apoya, se puede decir que el sistema parlamentario y no solo el sistema presidencial como lo afirma el profesor Rodrigo Uprimny tiene un mejor desempeño con un modelo de doble partido pues se conforma así una mayoría que da origen al gobierno y una minoría que se encarga de la oposición. Así las cosas, este sistema empieza a fallar con el multipartidismo porque no se permite que un partido político obtenga la mayoría lo cual hace difícil la elección del jefe de gabinete o primer ministro lo que a su vez implica buscar una coalición para conformar el gobierno, y el retiro de un partido de esta conlleva a que un gobierno pierda las mayorías con la consecuente inestabilidad.

En Colombia, donde las instituciones del sistema parlamentario han sido tan ajenas como asimiladas hasta saciedad las del presidencialismo, se han padecido las exageraciones de este último sistema en la que la multiplicidad de funciones en cabeza del presidente ha originado como consecuencia necesaria la disolución paulatina de la importancia no solo de las otras instituciones y poderes del Estado, sino de la pérdida del “rol histórico que hubieran podido jugar los partidos políticos”¹.

Este proceso de deterioro del liderazgo del Congreso y por ende de los partidos políticos ha conllevado a una fase no siempre afortunada de implementación de figuras propias del sistema parlamentario en el medio latinoamericano. Medidas que debido a su falta de arraigo y a la tradición fuerte de un Presidente sin responsabilidad política no han tenido mayor eco².

¹ Moderne Frank, Los avatares del Presidencialismo en América Latina, Revista Peruana de Derecho Público. Ed. Grijley, Julio-Diciembre 2002, Año 3 N° 5, p. 49.

² Frank Moderne expone de manera breve las experiencias con este tipo de instituciones de algunos países de América Latina en las páginas 59 y siguientes del artículo en mención. Al respecto también puede consultarse el artículo del doctor Jaime Vidal Perdomo ¿Tendencias parlamentarias en el nuevo constitucionalismo latinoamericano?, publicado en la Revista de Derecho Público de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, Junio de 1996, N° 6, pp. 46 y siguientes.

Sin embargo, más allá de la implementación pura y simple de instituciones ajenas a una historia constitucional inveterada, debe decirse que a lo que debe apuntar una reforma política que pretenda transformar los vicios de la práctica política es a la cada vez más necesaria responsabilidad política del Gobierno, pues como lo afirma el profesor Jaime Vidal Perdomo “las tradiciones presidencialistas y caudillistas en la América Latina conspiran contra la puesta en marcha del sistema parlamentario en nuestro subcontinente”, lo que quiere decir que no basta con una asimilación de normas constitucionales foráneas, lo que se requiere es por el contrario buscar la forma concreta que permita una recuperación del equilibrio entre las fuerzas del Congreso y del Gobierno sin mayores traumatismos y que a su vez reciba la sociedad el mensaje de que una situación grave atribuible al Gobierno no va a provocar la impunidad en el ámbito político;

b) El proyecto persigue entre sus principales finalidades velar por la responsabilidad de los partidos en la medida en que sus militantes incurran en violación de los valores constitucionales, que según los ponentes mayoritarios se traduce únicamente en relaciones con grupos armados al margen de la ley. La propuesta es merecedora al menos de dos glosas con un criterio de razonabilidad: en primer lugar, las conductas por las cuales deben responder los partidos deben ser muchas más, extendiendo su alcance a las violaciones al Derecho Internacional Humanitario, a los delitos de lesa humanidad y a los crímenes de guerra. Es decir, que desde nuestra Constitución debe promoverse la aplicación a cabalidad del Estatuto de Roma; en segundo lugar, si las mayorías no quieren insistir en la intervención sin reservas de la Corte Penal Internacional, lo cierto es que desde el punto de vista jurídico el establecimiento de la responsabilidad de los partidos no requiere de reforma constitucional, sino que para ello basta una adición a la ley de partidos, que se quedó corta en esta materia, como lo fue en su momento la legislación española, que luego enmendó su omisión con una decisión como la antes propuesta. Esto indica lo innecesario de esta reforma.

Además, proponer sanciones a los partidos políticos, luego de presentados los hechos de la denominada criollamente “parapolítica”, es inoportuno, porque esos sucesos datan del pasado y no sería procedente, frente a principios ecuménicos del derecho, aplicarlas retroactivamente;

c) El partido no entiende la posición del Gobierno frente a lo que se ha nominado como reforma política, si en el pasado se han tramitado varios proyectos, entre ellos, el más reciente, el 025 de 2007, de mayor alcance que el actual para darle mayor consistencia a la formación de la voluntad popular, en atención al cual las mayorías afectas al gobierno optaron por su hundimiento, mientras las minorías acudían a su sepelio en acto memorable destacado por los medios de comunicación, mientras ahora propenden por sacar adelante este acto legislativo, que dicho sea de paso, no soluciona los problemas que en el pasado se plantearon para su aprobación como fue la existencia de impedimentos en varios miembros de la comisión que estaban y están ocupando curules que dejaron vacantes por decisiones judiciales los actores de la parapolítica. Es pertinente revisar en este momento si ante la existencia del principio de la intemporalidad de la Constitución, ellos se encuentran o no incurso en conflicto de intereses para debatir y votar este proyecto de acto legislativo, habida consideración que varios de ellos no han consolidado su situación porque aún se tramitan tutelas ante las altas cortes llamadas a incidir sobre la suerte de esas curules;

d) Si uno de los propósitos fundamentales de la reforma al decir de sus autores, es el fortalecimiento de los partidos no se entiende el tímido aumento del porcentaje de votación para obtener la personería jurídica. La gobernabilidad la garantiza una mayor cohesión política que se logra con una menor proliferación de partidos.

2°. Breve análisis del articulado

A continuación se hará referencia a algunos aspectos concretos contenidos en el proyecto y que ayudan a demostrar lo expresado en las premisas anteriores, no sin antes advertir que no son pocos los interrogantes que surgen de la lectura detenida del articulado.

1. Con relación al artículo 1° del proyecto y, en especial, lo referido en el inciso 6° en el cual se establece que los partidos y movimientos políticos deberán responder por toda violación o contravención a las normas que rigen su organización, funcionamiento o financiación; se debe decir que si el fin del proyecto es la protección de los valores superiores

consagrados en la Constitución Política solo pueden consagrarse en estas conductas que de verdad vulneren tales principios y no elevar a rango constitucional conductas o comportamientos que deben ser regulados a través de la ley de partidos políticos o a través de los estatutos de los mismos. Entre las sanciones que el proyecto contempla está la pérdida de la curul, determinación que no resulta acorde con la teoría de la representación popular que enseña que la curul le corresponde al elector y no al partido como parece que es la filosofía que informa la norma. Ahora, al disponer que cualquier contravención a la organización o funcionamiento de los partidos será sancionada de acuerdo con la ley se está interfiriendo en la vida interna de los partidos porque son estos los llamados, de acuerdo con sus estatutos a sancionar tales procedimientos.

2. En el artículo 2° del proyecto se estipula que los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos podrán obtener personería jurídica con votación no inferior al tres por ciento de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en elecciones de cámara y Senado; se puede decir que si uno de los fines que busca el proyecto de reforma constitucional es el fortalecimiento de los partidos políticos, no se entiende porqué el umbral sea del tres por ciento, si se quiere ser consecuente con los postulados que rigen la reforma debería consagrarse un 5% tal como se encontraba previsto en el proyecto de reforma política que se archivó en la pasada legislatura.

Así mismo en este artículo se señala que el régimen anterior, del umbral del 3%, no será aplicable a las minorías étnicas y políticas para las cuales bastará haber obtenido representación en el Congreso; sin embargo no se entiende cuál es la finalidad de dicha distinción si la Constitución en su texto original no la hace, por lo cual debe entenderse que aquellas están ya incluidas en el término genérico tal como se encuentra en el artículo vigente de la Constitución. Se considera entonces que tal diferenciación es completamente inocua.

En el inciso 5° del artículo en comento se señala que para la inscripción de candidatos se debe presentar la prueba idónea que documentalmente demuestre que el candidato no se encuentra incurso en causal de inhabilitación para ser inscrito, elegido, o para ejercer el cargo. Al respecto se considera que la determinación de una prueba tal es difícil si se tiene en cuenta el caudal de prohibiciones que plantea el ordenamiento jurídico colombiano, además no se tiene en cuenta que la prueba idónea en todos los casos no es solo documental como se establece en la norma. Se exige de esta manera un imposible al candidato al ponerlo a recaudar una información incesante y a tener que estudiar todo el sistema jurídico legal colombiano en la busca de prohibiciones en las que él no se encuentre comprometido. Por lo anterior es acertada la posición que al respecto sostuvo el profesor de la Universidad Externado Alfonso Palacio en la audiencia pública llevada a cabo el pasado martes 18 de noviembre del año que avanza.

3. En el inciso 1° del artículo 3° del proyecto se hace la distinción entre financiación política y electoral, sin embargo, no se comprende la finalidad de tal diferencia si la ley ha establecido que la financiación de los partidos puede darse por estas dos razones, por lo tanto la reforma en esta materia deviene en innecesaria.

En el inciso 2° de este artículo referido a la financiación parcial por parte del Estado de las campañas electorales que adelanten los candidatos avalados por partidos y movimientos con personería jurídica, excluye de manera incomprensible a las personas postuladas por los grupos significativos de ciudadanos, ¿cómo se justifica esta diferenciación?

Por su parte el inciso 5° del artículo 3° prohíbe a los partidos y movimientos políticos y a los grupos significativos de ciudadanos, recibir financiación de personas naturales o jurídicas extranjeras. Al respecto se puede decir que no es concebible que un partido o movimiento o grupo significativo de ciudadanos no pueda recibir un apoyo financiero que no pone en duda ningún principio fundamental de la Constitución. Se puede ejemplificar lo anterior en el caso de una posible ayuda económica de la internacional socialista al partido Liberal o al Polo Democrático o de una organización reconocida que quiera brindar financiación al Partido Conservador. Por lo tanto se encuentra injustificada o irrazonable dicha prohibición.

4. En el artículo 4° del proyecto se hace referencia a que no podrán ser inscritos como candidatos a cargos de elección popular, ni elegidos, ni designados como servidores públicos, ni celebrar personalmente, o por interpuesta persona, contratos con el Estado quienes hayan sido con-

denados, entre otras conductas, por actividades ilegales en Colombia o en el exterior. En este sentido es pertinente aclarar que la apertura de esta norma es tal que no cumple con los requisitos de taxatividad que una prescripción tal requiere. Como ejemplo puede traerse la posibilidad de que una persona por diferentes razones incurra en una conducta que infrinja la reglamentación sobre inmigración en el extranjero y con esto bastaría para quedar cobijado por esta inconveniente norma, pues la expresión “actividad ilegal” incluye toda acción o comportamiento que vulnere cualquier reglamentación. Por lo anterior se pone de presente el peligro de consagrar cláusulas de tal generalidad.

En el inciso último del artículo en mención se prevé que la prohibición antes consagrada también cubija a quienes tengan vínculos por matrimonio, unión permanente o parentesco dentro del segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil y haya sido condenado en Colombia o en el exterior por los delitos descritos. Al respecto debe manifestarse que tanto la responsabilidad penal como disciplinaria tiene una connotación eminentemente individual pues las personas responden por sus actos. Afirmar lo contrario es ir en contra del principio universal de culpabilidad característico de las democracias constitucionales y hacer responder a las personas por una mera y simple responsabilidad objetiva, la cual ha sido proscrita ya de todos los ordenamientos jurídicos modernos y posmodernos.

5. El inciso 5° del artículo 5° del proyecto establece que en ningún caso la filiación política de los ciudadanos podrá determinar el nombramiento para un empleo de carrera, de libre nombramiento, su ascenso o remoción. Al respecto cabe señalar que no se entiende el porqué de esta prohibición en materia de funcionarios de libre nombramiento y remoción cuando estos como es bien sabido ocupan cargos de gran responsabilidad y dirección política, que es la razón que fundamenta el hecho de que estos directivos puedan ser removidos por los diferentes niveles del ejecutivo, un ejemplo claro de esto es la posibilidad del Presidente de nombrar y remover de acuerdo a su leal saber y entender a los ministros del despacho, situación que puede aplicarse también al caso de las regiones y departamentos.

6. En el artículo 7° del proyecto se prevé que el voto de los miembros de los cuerpos colegiados será nominal y público, sin embargo, debe tenerse en cuenta que la regla general en la actualidad es que así sea por lo que no se entiende la razón de que una disposición así tenga que llevarse a la Constitución.

7. En el artículo 8° del proyecto relativo a la llamada silla vacía no contiene todos los delitos que debería contener una norma de tal naturaleza, por ejemplo deberían contemplarse también los delitos de terrorismo y secuestro, entre otros.

8. El artículo 10 del proyecto referido a la actividad del cabildeo no debe estar regulado en la Constitución. Esta forma eufemística de referirse a ciertos comportamientos que por tradicionales y aceptados no dejan de ser en muchos casos odiosos, debe dejarse para otros ámbitos normativos.

9. En el artículo 12 del proyecto de acto legislativo se le otorga al Consejo de Estado la tarea de conocer los casos de cancelación de personería jurídica de los partidos y movimientos políticos, cuando por la actuación de sus representantes legales y directivos, se hubieren violado el régimen de responsabilidad señalado en la Constitución o la ley. En este sentido debe advertirse que tal atribución no resulta armónica con aquella contenida en el artículo 2° del proyecto y que se encuentra vigente en la actualidad y que señala que es el Consejo Nacional Electoral quien reconoce la personería jurídica a los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos. Para ser coherentes con el tema de las personerías jurídicas debe dejarse en cabeza de una sola institución el reconocimiento y cancelación de las mismas, en este caso el Consejo Nacional Electoral.

10. El artículo 13 del proyecto referido a la imposibilidad del gobierno de conferir empleo a los Magistrados de la Rama Judicial entre otros y a sus parientes dentro del primer grado de consanguinidad, durante el respectivo período de ejercicio de sus funciones, o dentro del año siguiente a su retiro, suscita dos interrogantes.

El primero tiene que ver con la justificación de la inclusión de los Magistrados de la Rama Judicial cuando de acuerdo con la redacción de la norma también podrían estar incluidos los Magistrados de los Tribuna-

les. Y en segundo lugar, no se explica el porqué sólo se prohíbe el nombramiento de los parientes dentro del primer grado de consanguinidad, obviándose a los cónyuges o compañeros permanentes.

11. El artículo 16 del proyecto referido al umbral debe hacerse la misma consideración que se tuvo respecto con el artículo 2°, es decir, dejar el umbral en el 5%.

12. Los artículos 17 y 18 del proyecto de acto legislativo relativos a las funciones del Consejo Nacional Electoral y del Registrador Nacional del Estado Civil, son excesivamente extensos por lo que tal reglamentación debería ir en la ley, se considera entonces que en esta materia no es necesaria la reforma de la Constitución.

13. En el artículo 20 del proyecto se señala que nadie podrá ser elegido para más de una corporación o cargo público, ni para una corporación y un cargo si los respectivos períodos coinciden en el tiempo, así fuere parcialmente y que la renuncia a alguno de ellos no elimina la inhabilidad. Al respecto es necesario aclarar que una medida semejante no resulta ética, pues es inconcebible que el Congreso válido de su función constituyente elimine a sus competidores en las respectivas regiones y departamentos.

14. El artículo 21 en un claro ejemplo de demagogia constitucional ecológica manda expedir una ley especial que reglamente el régimen económico, político, social y administrativo de los territorios de importancia ecológica de nuestro territorio nacional. Al respecto es preciso observar que no se requiere tal previsión para dictar una ley de esa naturaleza, puesto que con el solo hecho de que nuestra Constitución se refiera en el artículo 80 a la protección de los recursos naturales y al desarrollo sostenible están sentadas las bases constitucionales para una normatividad en ese sentido y que lo que se requiere es la voluntad política del Congreso para legislar adecuadamente en esa materia. Además la relación de las regiones de importancia ecológica presenta una omisión imperdonable, no se menciona al Macizo Colombiano en cuyo seno nacen las principales arterias fluviales de la nación, y, en especial, el río Cauca y el río Magdalena a cuyas riveras se ha gestado el desarrollo nacional.

3°. Proposición final

Por las anteriores consideraciones solicito a la Comisión Primera del Senado de la República **archivar** el Proyecto de Acto Legislativo número 12 de 2008 Senado, 106 de 2008 Cámara, acumulado con los Proyectos de Acto Legislativo números: 051 de 2008 Cámara, 101 de 2008 Cámara, 109 de 2008 Cámara, 118 de 2008 Cámara, 119 de 2008 Cámara y 140 de 2008 Cámara, *por medio del cual se modifica y adicionan unos artículos de la Constitución Política de Colombia.*

Atentamente,

Jesús Ignacio García Valencia,
Senador Ponente.

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 81 DE 2008 SENADO

por la cual se adoptan normas relacionadas con la transformación, la reorganización y el funcionamiento del ente encargado de la administración y manejo del Sistema de Parques Nacionales Naturales, y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., noviembre 19 de 2008

Doctor

JULIO ALBERTO MANZUR ABDALA

Presidente

Y demás miembros

Comisión Quinta del honorable Senado de la República

En sesión

Referencia: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 81 de 2008 Senado.

Respetados Senadores:

Dando cumplimiento al encargo que me hiciera la Mesa Directiva y a las disposiciones contenidas en la Ley 5ª de 1992, me dispongo a rendir informe de ponencia positiva para primer debate al Proyecto de ley número 81 de 2008 Senado, *por la cual se adoptan normas relacionadas con la transformación, la reorganización y el funcionamiento del ente*

encargado de la administración y manejo del Sistema de Parques Nacionales Naturales, y se dictan otras disposiciones:

I. Antecedentes y objetivos del proyecto

El Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia, conformado hoy en día por 53 áreas que cubren el equivalente a cerca del 11% del territorio nacional continental y representan gran parte de la diversidad biogeográfica y ecosistémica del país, se encuentra definido en el Decreto-ley 2811 de 1974 (Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente) como el conjunto de áreas con valores excepcionales para el patrimonio nacional que debido a sus características naturales, culturales o históricas, se reservan en beneficio de los habitantes de la Nación dentro de alguna de las categorías de manejo establecidas en la ley, esto es, la de parque nacional, reserva natural, área natural única, santuario de flora, de fauna y vía parque.

La Unidad Administrativa Especial Sistema de Parques Nacionales Naturales, UAESPNN, fue creada por disposición de la Ley 99 de 1993, dentro de la estructura administrativa básica del Ministerio del Medio Ambiente, junto con el Fondo Nacional Ambiental (Fonam) y el Fondo Ambiental de la Amazonia.

En la época de creación de la Unidad Administrativa Especial, se encontraba vigente el Decreto 1050 de 1968 que, en su artículo 1° señalaba respecto a los organismos que conforman la Rama Ejecutiva del Poder Público:

“Además, el Gobierno, previa autorización legal, podrá organizar Unidades Administrativas Especiales para la más adecuada atención de ciertos programas propios ordinariamente de un ministerio o departamento administrativo, pero que, por su naturaleza, o por el origen de los recursos que utilicen, no deban estar sometidos al régimen administrativo ordinario”.

El Decreto 2915 de 1994, por el cual se organiza la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, se asignan funciones y se dictan otras disposiciones, señaló en su artículo 1°:

“De la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales. La Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales hace parte de la estructura administrativa del Ministerio del Medio Ambiente, está constituida como una dependencia especial de carácter operativo, técnico y ejecutor”.

En 1998, el Congreso de la República expide la Ley 489 que, respecto a la estructura y organización de la Administración Pública, indica:

“Artículo 38. Integración de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional. La Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional, está integrada por los siguientes organismos y entidades:

Del sector central:

La Presidencia de la República.

La Vicepresidencia de la República.

Los Consejos Superiores de la Administración.

Los Ministerios y Departamentos Administrativos, y

Las Superintendencias y Unidades Administrativas Especiales sin personería jurídica”.

Por su parte, el artículo 67 de la Ley 489 de 1998, define así las Unidades Administrativas Especiales:

“Organización y funcionamiento de Unidades Administrativas Especiales. Las Unidades Administrativas Especiales son organismos creados por la ley, con la autonomía administrativa y financiera que aquella les señale, sin personería jurídica, que cumplen funciones administrativas para desarrollar o ejecutar programas propios de un Ministerio o departamento administrativo”.

Así mismo, la Ley 489 de 1998, incorpora un concepto sin antecedentes en nuestro ordenamiento jurídico y es el desarrollado por el literal j) del artículo 54 que señala:

“Principios y reglas generales con sujeción a las cuales el Gobierno Nacional puede modificar la estructura de los Ministerios, Departamentos Administrativos y demás organismos administrativos del orden nacional. Con el objeto de modificar, esto es, variar, transformar o renovar la organización o estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales,

las disposiciones aplicables se dictarán por el Presidente de la República conforme a las previsiones del numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Política y con sujeción a los siguientes principios y reglas generales:

...
j) Se podrán fusionar, suprimir o crear dependencias internas en cada entidad, organismo administrativo, y podrá otorgárseles autonomía administrativa y financiera sin personería jurídica;

...

El artículo 22 del Decreto 1124 de 1999, expedido por el Presidente de la República, en ejercicio de las facultades consagradas en el numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Política y con sujeción a las reglas previstas en el artículo 54 de la Ley 489 de 1998, señaló:

“Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales. La Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, UAESPNN, se reorganiza en los términos del literal j) del artículo 54 de la Ley 489 de 1998, como dependencia de carácter operativo, técnico y ejecutor del Ministerio del Medio Ambiente, con autonomía administrativa y financiera, encargada del manejo y administración del Sistema de Parques Nacionales Naturales y de los asuntos que le sean asignados o delegados”.

La norma transcrita fue derogada por el Decreto-ley 216 de 2003 y señaló en su artículo 19:

“Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales. La Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, UAESPNN, es una dependencia del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, con autonomía administrativa y financiera, en los términos del literal j) del artículo 54 de la Ley 489 de 1998, encargada del manejo y administración del Sistema de Parques Nacionales Naturales y de los asuntos que le sean asignados o delegados”. (Cursivas fuera de texto).

Con la presente ley que se somete a consideración del honorable Congreso de la República, se busca clarificar la naturaleza jurídica de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales teniendo en cuenta que en el Decreto-ley 216 de 2003, se confunden dos conceptos distintos consagrados en la Ley 489 de 1998: Unidad Administrativa Especial, organismo del sector central de la Rama Ejecutiva del Poder Público, en los términos de los artículos 38 y 67 de la Ley 489 y dependencia con autonomía administrativa y financiera, en los términos del literal j) del artículo 54 de la misma norma.

Es importante mencionar la Sentencia C-722 de 1999 de la Corte Constitucional que, respecto a las Unidades Administrativas Especiales, señala:

“Una de las modalidades prácticas del fenómeno administrativo de la desconcentración es la figura de las ‘Unidades Administrativas Especiales’, presente en nuestro derecho administrativo desde la expedición del Decreto 1050 de 1968. En el inciso 3° del artículo 1° del referido decreto indicó que el Gobierno, previa autorización legal, podría organizar Unidades Administrativas Especiales para la más adecuada atención de ciertos programas, propios ordinariamente de un Ministerio o Departamento Administrativo, pero que por su naturaleza o por el origen de los recursos que utilizaran, no debían ser sometidos al régimen administrativo ordinario. Últimamente, el legislador volvió a redefinir el concepto; en efecto, la mencionada Ley 489 de 1998 indica en su artículo 67 que ‘las Unidades Administrativas Especiales son organismos creados por la ley, con la autonomía administrativa y financiera que aquella les señale, sin personería jurídica, que cumplen funciones administrativas para desarrollar o ejecutar programas propios de un ministerio o departamento administrativo’. En este caso, es decir, cuando carecen de personería jurídica, pertenecen a la administración centralizada, al paso que si la tienen, son del sector descentralizado, como expresamente lo indica el artículo 82 de la ley en comento.

“Ahora bien, sin que la mencionada categoría jurídica de ‘Unidades Administrativas Especiales’ emane directamente de los textos constitucionales, es claro que ella constituye un desarrollo legislativo del principio administrativo de la desconcentración de funciones, recogido por el artículo 209 Superior...”.

En el mismo sentido, la Corte Constitucional se pronunció mediante Sentencia 889 de 2002, al señalar:

“... 12. Ahora bien, de acuerdo con las referencias normativas y jurisprudenciales sobre las Unidades Administrativas Especiales, se observa lo siguiente: 1. Su determinación institucional, creación y fijación del régimen jurídico es de ámbito legislativo, no constitucional. 2. En 1968, la organización correspondía al Gobierno, previa autorización legal, y en 1998, la creación corresponde al legislativo. 3. Se conserva la naturaleza del objeto, asignado desde 1968, referente al desarrollo o ejecución de programas propios de un Ministerio o Departamento Administrativo. 4. Contarán con la autonomía administrativa y financiera que les señale la ley de creación. 5. Pueden tener o no personería jurídica propia. 6. Cuando tengan personería jurídica, se sujetarán al régimen jurídico contenido en la ley que las crea y en lo no previsto por ella, al de los establecimientos públicos, y 7. Siendo su régimen de carácter legal, el legislador dispone de un amplio margen de configuración y organización para las Unidades Administrativas Especiales.

... 15. Como se indicó, la autonomía de las entidades territoriales y la de los órganos autónomos e independientes está garantizada expresamente en la Carta Política, no así la de las entidades descentralizadas. No obstante, de las normas constitucionales surgen dos elementos de la descentralización por servicios (C.P., artículos 209 y 210): la personalidad jurídica y la autonomía de las entidades descentralizadas, dado que es aceptable el reconocimiento de autonomía sin que haya descentralización. La autonomía también se presenta en la centralización. Ver, por ejemplo, los artículos 113, 249, 267 y 272 de la Constitución, pero no es admisible la descentralización sin autonomía. En consecuencia, al hacer la Carta Política mención a las entidades descentralizadas, la autonomía se admite como una consecuencia de la naturaleza jurídica de tales entes. La descentralización por servicios, apoyada en el artículo 209 de la Constitución Política, permite la creación de las entidades descentralizadas por servicios, para el cumplimiento de la función administrativa en cada uno de los niveles del Estado. Esta modalidad de descentralización es la base de la organización de los sectores central y descentralizado en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal...”.

Respecto a las entidades descentralizadas por servicios, la Corte Constitucional mediante Sentencia C-727 de 2000, señaló:

“... 28. Para la Corte, la diferencia entre las nociones de entidades descentralizadas y centralizadas –o sector central y sector descentralizado– es de rango puramente legal. El numeral 7 del artículo 150 de la Constitución, al indicar que corresponde al Congreso determinar la estructura de la administración y crear, suprimir o fusionar diversa clase de organismos, se refiere indistintamente a entidades centralizadas y descentralizadas, sin establecer entre ellas una diferencia. Tal distinción, por lo tanto, no emana de sus normas, sino de otras de rango legal.

Ahora bien, la distinción entre entidades centralizadas y descentralizadas, que comporta el reconocimiento de personería jurídica a las segundas, tiene como única finalidad habilitar a estas últimas para ser sujetos de derechos. Esta habilitación, en modo alguno afecta las posibilidades de delegación de funciones presidenciales, pues la Constitución no lo proscribiera, ni afecta las relaciones de jerarquía entre sectores. Lo que propiamente afecta esa relación, es el grado de autonomía que la ley conceda en cada caso a la entidad descentralizada, el cual viene determinado por los distintos mecanismos de control que se reservan para la entidad jerárquicamente superior, respecto de cada entidad en particular.

Así, la autonomía se presenta en mayor o en menor grado tanto en las entidades del sector central como del descentralizado, y siempre es asunto determinado por la ley en cada caso...”.

Es importante tener en cuenta los principios técnicos y jurídicos que orientan y justifican la administración del Sistema de Parques Nacionales Naturales por parte de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales:

- Principio de “Gestión Integrada” o “Unidad de Gestión”. El Sistema de Parques Nacionales Naturales, al ser el conjunto de áreas con valores excepcionales para el patrimonio nacional, albergar áreas declaradas como de utilidad pública y encerrar intereses nacionales, debe ser administrado como un todo integrado, por un ente especializado de carácter nacional con preeminencia jerárquica dentro del Sistema Nacional Ambiental, SINA.

En la Sentencia número C-305 de 1995, por la cual se resuelve la demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 44 de la Ley 99 de 1993, la Corte Constitucional se pronuncia sobre el principio de gestión integrada o Unidad de Gestión en los siguientes términos:

“La Unidad de gestión en la Organización Administrativa Ambiental implica la adaptación de la estructura al carácter global e integrado del medio ambiente. Por eso, una de las consecuencias de este principio es la tendencia a la concentración de ciertas competencias ambientales de cada nivel administrativo que por su naturaleza desbordan lo puramente local...”

“Al respecto y de entre las distintas alternativas, la experiencia acumulada aconseja optar por un modelo de organización que responda al principio de unidad de gestión. Como tal debe entenderse la unificación de la acción ambiental de una administración pública mediante la concentración de competencias relativas a esta materia en un solo organismo administrativo”.

“En este mismo sentido, la Ley 99 de 1993 le asignó la administración de áreas protegidas de interés nacional a una autoridad de carácter nacional como es el Ministerio del Medio Ambiente, porque le reconoce una mayor capacidad y especialización para asumir dicha tarea, pero sobre todo, porque le reconoce la posibilidad de actuar desde una perspectiva general y global que trasciende los límites geográficos y políticos administrativos”.

• “Los asuntos de interés nacional se encuentran reservados al poder central”. Este es un principio general que se impone siempre que se radican, distribuyen o resuelven conflictos de competencias en torno a asuntos de interés nacional.

La Corte Constitucional lo respalda en las siguientes sentencias: (...)

“Al conferírsele a las localidades la gestión de sus propios asuntos, se está reservando al poder central las cuestiones que atañen con un interés nacional (Sentencia C-535 de 1996)”.

El medio ambiente es una materia que en algunos aspectos trasciende los intereses locales y se constituye en un asunto de interés nacional y proyección internacional, que como tal exige la regulación que emana del poder central” (Sentencia C-534 de 1996).

• Unidad de funciones igual a coherencia en el manejo. La concentración de funciones y competencias en un único ente o autoridad sobre un área determinada, favorece la coherencia en su manejo, y a contrario censura la dispersión de funciones facilitando la disfuncionalidad en la administración y los riesgos de la duplicidad de criterios y competencias.

• “La unidad biogeográfica prevalece sobre las divisiones político y geoadministrativas”. La declaración, reservación y delimitación de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales siempre ha atendido criterios de manejo integral de unidades biogeográficas y ecosistémicas.

Respecto a la personería jurídica de la que se pretende dotar a la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia, es una herramienta que apoyará el fortalecimiento y consolidación de una entidad que tiene jurisdicción y representatividad en más del 11% del territorio nacional y cada vez mayores retos y responsabilidades.

En relación con las derogatorias se proponen las siguientes:

– El artículo 31 del numeral 15 de la Ley 99 de 1993 que establece como función de las Corporaciones Autónomas Regionales: *Administrar, bajo la tutela del Ministerio del Medio Ambiente las áreas del Sistema de Parques Nacionales que ese Ministerio les delegue. Esta administración podrá hacerse con la participación de las entidades territoriales y de la sociedad civil.*

El Sistema de Parques Nacionales Naturales, al ser el conjunto de áreas con valores excepcionales para el patrimonio nacional, albergar áreas declaradas como de utilidad pública y encerrar intereses nacionales, debe ser administrado como un todo integrado, sin que haya la posibilidad de que algunas de las áreas que lo conforman, sean administradas por entes distintos a la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

No obstante, se establece como competencia de la Unidad de Parques Nacionales, la potestad discrecional de delegar alguna o todas las

funciones derivadas de la administración de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

– El parágrafo del artículo 88 de la Ley 99 de 1993, mediante el cual se crea una subcuenta en el Fondo Nacional Ambiental, FONAM, para el manejo separado de los recursos presupuestales que se asignen a la administración y manejo del Sistema de Parques Nacionales Naturales teniendo en cuenta que al definirse el patrimonio de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, no se requiere una subcuenta para el manejo de los recursos.

– El numeral 6 del artículo 5° del Decreto-ley 216 de 2003 que determina la estructura del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, por cuanto al otorgársele personería jurídica a la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales, se transforma en una entidad del sector descentralizado de la administración pública, adscrita a dicho Ministerio.

– La función asignada al Despacho del Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial por el numeral 14, artículo 6° del Decreto-ley 216 de 2003, consistente en la competencia para constituir con otras personas jurídicas de derecho público o privado, asociaciones o sociedades para la conservación, manejo, administración y gestión de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, se adjudica a la Unidad de Parques Nacionales Naturales.

– Se propone la derogatoria del Capítulo III del Decreto-ley 216 de 2003, mediante el cual se define la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales como una dependencia del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, con autonomía administrativa y financiera, en los términos del literal j) del artículo 54 de la Ley 489 de 1998, se establece su estructura interna y se asignan funciones a sus dependencias.

– Mediante el artículo 27 de la Ley 300 de 1996 se asignaron competencias al Ministerio de Desarrollo Económico relacionadas con la administración y manejo de las Áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, desconociendo que el Sistema de Parques Nacionales Naturales forma parte del sector Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, por lo tanto, es a dicho Ministerio a quien le compete orientar y coordinar el cumplimiento de las funciones a cargo de las dependencias que integran el correspondiente sector administrativo, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 489 de 1998.

La Ley 790 de 2002 por la cual se expiden disposiciones para adelantar el Programa de Renovación de la Administración Pública y se conceden facultades extraordinarias al señor Presidente de la República, establece en su artículo 4° la fusión entre los Ministerios de Comercio Exterior y Desarrollo Económico y la conformación en su lugar del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, así como el otorgamiento de algunas funciones relacionadas con desarrollo territorial por parte del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Es así como el Presidente de la República, en ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso de la República, referidas específicamente a determinar la estructura orgánica de los Ministerios, señalar, modificar y determinar los objetivos y estructura orgánica de las entidades objeto de fusión y reasignar funciones y competencias orgánicas entre las entidades y organismos de la administración pública nacional, expidió los Decretos con fuerza de Leyes 210 y 216 de 2003.

Si bien la Ley 300 de 1996 estableció una administración conjunta de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, entre el Ministerio de Desarrollo Económico y el Ministerio del Medio Ambiente, el Decreto-ley 216 asignó de manera exclusiva en la Unidad de Parques, la función de administración y manejo de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales. En este sentido, resulta procedente afirmar que el Decreto-ley 216 de 2003, norma posterior a la Ley 300 de 1996 derogó el artículo 27 de dicha ley.

Esta posición encuentra un sustento aún mayor, en la reorganización del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, ya que el Decreto-ley 210 de 2003, en ninguno de sus apartes otorga funciones a esa cartera, relacionadas con la administración y manejo de las áreas de Parques Nacionales Naturales. Esto resulta coherente con la misión definida para ese Ministerio referida a “apoyar la actividad empresarial, productora de bienes, servicios y tecnología, así como la gestión turística de las regiones del país, con el fin de mejorar su competitividad, su

sostenibilidad e incentivar la generación de mayor valor agregado, lo cual permitirá consolidar su presencia en el mercado local y en los mercados internacionales, cuidando la adecuada competencia en el mercado local, en beneficio de los consumidores y los turistas, contribuyendo a mejorar el posicionamiento internacional de Colombia en el mundo y la calidad de vida de los colombianos". Esta misión, de apoyo a la gestión turística de las distintas regiones del país, si bien involucra las áreas del Sistema de Parques por su gran belleza y potencial para el desarrollo del ecoturismo, no se refiere en ningún momento a la incidencia por parte de esa cartera en la administración y manejo de estas áreas.

Por su parte el objetivo primordial definido para el Ministerio, en el marco de sus competencias, es la formulación, adopción, dirección y coordinación de las políticas generales en materia de desarrollo económico y social del país, relacionadas con la competitividad, integración y desarrollo de los sectores productivos de la industria, la micro, pequeña y mediana empresa, el comercio exterior de bienes, servicios y tecnología, la promoción de la inversión extranjera, el comercio interno y el turismo; y ejecutar las políticas, planes generales, programas y proyectos de comercio exterior. Como es evidente, este objetivo primordial de ese Ministerio no guarda ninguna relación con la administración y manejo de las áreas del Sistema de Parques.

La función de administración y manejo de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, con todo lo que ello implica y se ha señalado anteriormente, es exclusiva del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial a través de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

El presente proyecto de ley no conlleva erogación adicional de recursos del erario público, por cuanto la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales cuenta con asignación presupuestal tanto de gastos de funcionamiento como de inversión que le permiten asumir los costos que demanda la administración y el manejo del Sistema de Parques Nacionales Naturales y la coordinación del Sistema Nacional de Areas Protegidas, SINAP.

II. Marco jurídico del proyecto

Se busca clarificar la naturaleza jurídica de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales teniendo en cuenta que en el Decreto-ley 216 de 2003, se confunden dos conceptos distintos consagrados en la Ley 489 de 1998: Unidad Administrativa Especial, organismo del sector central de la rama ejecutiva del poder público, en los términos de los artículos 38 y 67 de la Ley 489 y dependencia con autonomía administrativa y financiera, en los términos del literal j) del artículo 54 de la misma norma".

El Sistema de Parques Nacionales Naturales, debe ser administrado como un todo integrado, sin que haya la posibilidad de que algunas de las áreas que lo conforman, sean administradas por entes distintos a la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

III. Explicación del articulado

Artículo 1º. Se busca la otorgación de la personería jurídica a la Unidad Administrativa Especial, denominada Parques Nacionales Naturales de Colombia, la cual cuenta con autonomía administrativa y financiera y un patrimonio independiente con lo cual ya cuenta en la actualidad, por otro lado se pretende que esta quede adscrita al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, con el fin de administrar y manejar el Sistema de Parques Nacionales Naturales y coordinar el Sistema Nacional de Areas Protegidas.

Artículo 2º. Este artículo define las funciones generales de la Unidad Administrativa Especial, la cual se concentra en la Ley 1152 de 2007, Decreto-ley 216 de 2003, Ley 99 de 1993, Decreto 622 de 1977 y Decreto-ley 2811 de 1974. Como nueva medida se busca que la Unidad Administrativa Parques Nacionales de Colombia, sea la entidad encargada de otorgar licencias ambientales, permisos, concesiones, autorizaciones y demás instrumentos para el uso y aprovechamiento de los recursos naturales de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, conforme a las actividades permitidas. Tal función es indelegable a otras entidades.

Artículo 3º. En la actualidad la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales de Colombia, cuenta con un patrimonio tal como

lo establece el Decreto-ley 216 de 2003, que entre otras son todos los bienes muebles e inmuebles, corporales e incorporeales que vienen siendo administrados por la Unidad, los recursos provenientes de derechos, concesiones, autorizaciones, contribuciones, tasas, multas y participaciones que se deriven del aprovechamiento de los recursos naturales, los recursos presupuestales asignados por el Gobierno Nacional, los recursos provenientes de la administración de los bienes patrimoniales, los recursos provenientes del uso, el aprovechamiento y la divulgación comercial de los valores excepcionales para el patrimonio nacional correspondientes al Sistema de Parques Nacionales Naturales, los recursos provenientes de los contratos nacionales e internacionales de acceso a los recursos genéticos, el producto de los empréstitos externos o internos que el Gobierno Nacional contrate para la administración y manejo del Sistema de Parques Nacionales Naturales, las donaciones y los recursos que reciba en materia de cooperación técnica nacional e internacional, las demás fuentes de financiación destinadas o que se destinen por la ley al Sistema de Parques Nacionales Naturales.

Con este artículo se pretende adicionar al patrimonio, los recursos provenientes del cobro de los servicios de evaluación y seguimiento de las licencias ambientales, permisos, concesiones, autorizaciones y demás instrumentos de control y manejo ambiental establecidos por la ley y los reglamentos.

Artículos 4º, 5º, 6º. Hacen mención a los órganos superiores de dirección y administración, los cuales están conformados por el Director General quien es de libre nombramiento y remoción por parte del Presidente de la República y ejerce como representante legal de la entidad. El cual como nueva medida es quien otorga licencias ambientales y ejerce la facultad nominadora con relación a la planta de empleos de la Unidad, de conformidad con las normas legales.

Artículo 7º. Se establecen las reglas sobre entrada en vigencia y derogación de la normatividad existente, y deroga las disposiciones que le sean contrarias; en especial, el numeral 15 del artículo 31 y el párrafo del artículo 88 de la Ley 99 de 1993, el numeral 6 del artículo 5º, numeral 14 del artículo 6º y el Capítulo III del Decreto-ley 216 de 2003 y el artículo 27 de la Ley 300 de 1996.

IV. Proposición final del informe de ponencia

Con fundamento en lo expuesto y en el pliego de modificaciones propuesto, se solicita a la Comisión Quinta del Senado de la República dar primer debate al Proyecto de ley número 81 de 2008 Senado, *por la cual se adoptan normas relacionadas con la transformación, la reorganización y el funcionamiento del ente encargado de la administración y manejo del Sistema de Parques Nacionales Naturales, y se dictan otras disposiciones.*

Del Senador,
Ponente,

Jorge Enrique Vélez García.

V. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 81 DE 2008 SENADO

por la cual se adoptan normas relacionadas con la transformación, la reorganización y el funcionamiento del ente encargado de la administración y manejo del Sistema de Parques Nacionales Naturales, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia
DECRETA:

Artículo 1º. *Administración y manejo del Sistema de Parques Nacionales Naturales.* La administración y manejo del Sistema de Parques Nacionales Naturales y la coordinación del Sistema Nacional de Areas Protegidas, estarán a cargo de una Unidad Administrativa Especial, denominada *Parques Nacionales Naturales de Colombia*, dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio independiente, adscrita al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, con domicilio principal en la ciudad de Bogotá, D. C., la cual podrá establecer regionales en distintos lugares del territorio nacional.

Artículo 2º. *Funciones generales de Parques Nacionales Naturales de Colombia.* *Parques Nacionales Naturales de Colombia*, ejercerá las siguientes funciones:

1. Administrar y manejar el Sistema de Parques Nacionales Naturales, así como reglamentar el uso y el funcionamiento de las áreas que lo conforman.

2. Proponer e implementar las políticas, planes, programas, proyectos, normas y procedimientos relacionados con el Sistema de Parques Nacionales Naturales.

3. Adelantar los estudios necesarios para la reserva, alinderación, delimitación, declaración y ampliación de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

4. Proponer las políticas, planes, normas y procedimientos relacionados con el Sistema Nacional de Areas Protegidas y con los Sistemas Regionales de Areas Protegidas.

5. Coordinar la conformación y el funcionamiento armónicos del Sistema Nacional de Areas Protegidas, SINAP, y de los Sistemas Regionales de Areas Protegidas, SIRAP.

6. Realizar el seguimiento al Sistema Nacional de Areas Protegidas y a los sistemas regionales de áreas protegidas para verificar el cumplimiento de los objetivos de conservación nacional.

7. Constituir con otras personas jurídicas de derecho público, privado o de carácter mixto, fundaciones, asociaciones o sociedades con el objeto de contribuir a la conservación, manejo y administración de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, a la promoción y comercialización de bienes y servicios ambientales, entre otros el ecoturismo, y a la divulgación de creaciones científicas e intelectuales relacionadas con dichas áreas.

8. Participar en fundaciones, asociaciones o sociedades constituidas con el objeto de contribuir a la conservación, manejo y administración de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, a la promoción y comercialización de bienes y servicios ambientales, entre otros el ecoturismo, y a la divulgación de creaciones científicas e intelectuales relacionadas con dichas áreas.

9. Otorgar licencias ambientales, permisos, concesiones, autorizaciones y demás instrumentos para el uso y aprovechamiento de los recursos naturales de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, conforme a las actividades permitidas. El ejercicio de esta función es indelegable ... No entiendo el temor a la delegación de funciones. De hecho el proyecto no es coherente en esto, pues en algunos temas la permite pero en este numeral no.

10. Adquirir por negociación directa o expropiación, los bienes de propiedad privada, los patrimoniales de las entidades de derecho público y demás derechos constituidos en predios ubicados al interior del Sistema de Parques Nacionales Naturales e imponer las servidumbres a que haya lugar sobre tales predios. *Parques Nacionales Naturales de Colombia* podrá adquirir directamente predios para la reubicación de ocupantes o propietarios de predios ubicados en las áreas del sistema.

11. Administrar los bienes baldíos inadjudicables que se hallen al interior de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, así como los bienes inmuebles rurales, que allí se encuentren, de acuerdo con la definición de su vocación y fines prevista en la Ley 1152 de 2007 hecha por la Unidad Nacional de Tierras Rurales.

12. Liquidar, cobrar y recaudar conforme a la ley, los derechos, tasas, multas, contribuciones y tarifas por el uso y aprovechamiento de los recursos naturales de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y de los demás bienes y servicios ambientales suministrados por dichas áreas.

13. Recaudar, conforme a la ley, los recursos por concepto de los servicios de evaluación y seguimiento de las licencias ambientales, los permisos, las concesiones, las autorizaciones y los demás instrumentos de control y manejo ambiental establecidos por la ley y los reglamentos.

14. Coordinar con las demás autoridades ambientales, las entidades territoriales, los grupos sociales y étnicos y otras instituciones regionales y locales, públicas o privadas, la puesta en marcha de sistemas regulatorios de uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, para la determinación y consolidación de las zonas amortiguadoras de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

15. Desarrollar las funciones contenidas en el Decreto-ley 2811 de 1974, el Decreto 622 de 1977 y en la Ley 99 de 1993, o las normas que

las modifiquen o sustituyan, en cuanto al Sistema de Parques Nacionales Naturales, salvo las referentes a la reserva, delimitación, alinderación y declaración de las áreas que lo conforman.

16. Proponer, conjuntamente con la dependencia del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial que corresponda y con las demás autoridades ambientales, las políticas y estrategias para la creación, administración y manejo de las áreas de manejo especial, áreas de reserva forestal y demás áreas protegidas, y la delimitación de las zonas amortiguadoras de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

17. Otorgar incentivos de conservación en el Sistema de Parques Nacionales Naturales, en los términos previstos por la normatividad vigente.

18. Ejercer las funciones policivas y sancionatorias de que trata el artículo 85 de la Ley 99 de 1993, o las normas que la modifiquen o sustituyan, en los casos de infracciones a las normas sobre protección ambiental o manejo y aprovechamiento de recursos naturales en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales. El ejercicio de las funciones policivas y sancionatorias es indelegable.

19. Cumplir, en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, las demás funciones de máxima autoridad ambiental que señalan las leyes.

20. Adelantar oficiosamente el procedimiento de extinción del dominio sobre los predios rurales, cuando los propietarios de predios ubicados al interior de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, violen las disposiciones sobre conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables y las de preservación y restauración del ambiente.

¿Cuál sería ese procedimiento? Este debe quedar claramente definido en la ley.

¿No sería peligrosa tal facultad en una autoridad administrativa? ¿El acto que adopte dicha decisión tendría recursos? Nada se dice.

21. Las demás que le estén asignadas en las normas vigentes y que no riñan con la presente ley y las que por su naturaleza le correspondan o le sean asignadas o delegadas por normas posteriores.

Artículo 3°. *Integración del patrimonio.* El patrimonio de *Parques Nacionales Naturales de Colombia*, estará integrado por:

1. Todos los bienes muebles e inmuebles, corporales e incorporeales que vienen siendo administrados por la Unidad o sobre los cuales ejerza el derecho de dominio, los que adquiriera a cualquier título y los demás que le sean transferidos o asignados por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o por otras entidades de derecho público o privado, nacionales o internacionales.

2. Los recursos provenientes de derechos, concesiones, autorizaciones, contribuciones, tasas, multas y participaciones que se deriven del aprovechamiento de los recursos naturales en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, conforme a la ley y los reglamentos correspondientes.

3. Los recursos provenientes del cobro de los servicios de evaluación y seguimiento de las licencias ambientales, permisos, concesiones, autorizaciones y demás instrumentos de control y manejo ambiental establecidos por la ley y los reglamentos.

4. Los recursos presupuestales asignados por el Gobierno Nacional para la administración y manejo del Sistema de Parques Nacionales Naturales y para la coordinación del Sistema Nacional de Areas Protegidas.

5. Los recursos provenientes de la administración de los bienes patrimoniales y el producido de los bienes y servicios ambientales asociados al Sistema de Parques Nacionales Naturales.

6. Los recursos provenientes del uso, el aprovechamiento y la divulgación comerciales de los valores excepcionales para el patrimonio nacional correspondientes al Sistema de Parques Nacionales Naturales.

7. Los recursos provenientes de los contratos nacionales e internacionales de acceso a los recursos genéticos asociados al Sistema de Parques Nacionales Naturales, que celebre el Gobierno Nacional por conducto del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

8. El producto de los empréstitos externos o internos que el Gobierno Nacional contrate para la administración y manejo del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

9. Las donaciones y los recursos que reciba en materia de cooperación técnica nacional e internacional.

11. Las demás fuentes de financiación destinadas o que se destinen por la ley al Sistema de Parques Nacionales Naturales.

Artículo 4°. *Organos superiores de dirección y administración.* La dirección y administración de *Parques Nacionales Naturales de Colombia* estará a cargo de un Director General.

Artículo 5°. *Director General.* El Director General será un empleado público, de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República y ostentará la representación legal de la Unidad.

Artículo 6°. *Funciones del Director General.* Corresponde al Director General, el ejercicio de las siguientes funciones:

1. Dirigir el diseño e implementación de las políticas, planes, programas, proyectos, normas y procedimientos relacionados con la administración y manejo del Sistema de Parques Nacionales Naturales, en el marco de la política general que sobre el particular defina el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

2. Dirigir el diseño e implementación de las políticas, planes, normas y procedimientos relacionados con el Sistema Nacional de Areas Protegidas, en el marco de la política general que sobre el particular defina el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

3. Otorgar incentivos de conservación el Sistema de Parques Nacionales Naturales, en los términos previstos por la normatividad vigente.

4. Constituir con otras personas jurídicas de derecho público, privado o mixto, fundaciones, asociaciones o sociedades con el objeto de contribuir a la conservación, manejo y administración de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, a la promoción y comercialización de bienes y servicios ambientales, entre otros el ecoturismo y a la divulgación de creaciones científicas e intelectuales relacionadas con dichas áreas.

5. Otorgar licencias ambientales, permisos, concesiones y demás autorizaciones para el uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables asociados al Sistema de Parques Nacionales Naturales, conforme a las actividades permitidas.

6. Dirigir la administración de los recursos físicos y financieros de *Parques Nacionales Naturales de Colombia* y la gestión de su talento humano.

7. Ejercer la facultad nominadora respecto a la planta de empleos de la Unidad, de conformidad con las normas legales.

8. Constituir mandatarios o apoderados que representen a la Unidad en Asuntos Judiciales y demás de carácter litigioso.

9. Delegar, en todo o en parte, las funciones encomendadas a la Unidad, en entidades públicas con funciones afines o complementarias. Cuando esta delegación se efectúe en entidades descentralizadas o entidades del orden territorial, deberá acompañarse de la celebración de convenios en los que se regule la delegación, se fijen los derechos y obligaciones de las entidades delegante y delegataria, los recursos que fueren necesarios para el ejercicio de la función delegada y el tiempo de duración de la delegación. Tales convenios estarán sujetos únicamente a los requisitos que la ley exige para los convenios o contratos entre entidades públicas o interadministrativos. Se exceptúan las funciones que la presente ley prohíbe delegar.

10. Delegar en los órganos de entidad, las funciones que le han sido asignadas en la presente ley, con el lleno de los requisitos establecidos en la Ley 489 de 1998, o la norma que la modifique o sustituya.

11. Delegar, en todo o en parte, las funciones encomendadas a la Unidad, en personas jurídicas privadas, con el lleno de los requisitos y el procedimiento establecido por la Ley 489 de 1998, o las normas que la modifiquen o sustituyan. Se exceptúan las funciones que la presente ley prohíbe delegar.

12. Ejercer todas las demás funciones y atribuciones propias de su condición de representante legal de *Parques Nacionales Naturales de Colombia*, así como cualesquiera otras que le sean asignadas por la ley o los reglamentos.

Artículo 7°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias; en especial, el numeral 15 del artículo 31 y el parágrafo del artículo 88 de la Ley 99 de 1993, el numeral 6 del artículo 5°, numeral 14 del artículo 6° y el Capítulo III del Decreto-ley 216 de 2003 y el artículo 27 de la Ley 300 de 1996.

Del Senador,

Ponente,

Jorge Enrique Vélez García.

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 324 DE 2008 SENADO, 109 DE 2007 CAMARA

por medio de la cual se adiciona y robustece la Ley 679 de 2001, de lucha contra la pornografía y la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes en actividades relacionadas con el turismo.

Bogotá, D. C., noviembre 18 de 2008

Doctor

HERNAN ANDRADE SERRANO

Presidente Senado de la República

Ciudad.

Referencia: Informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 324 de 2008 Senado, 109 de 2007 Cámara, *por medio de la cual se adiciona y robustece la Ley 679 de 2001, de lucha contra la pornografía y la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes en actividades relacionadas con el turismo.*

Señor Presidente y honorables Senadores:

Dando cumplimiento al encargo que el señor Presidente de la Comisión Primera del honorable Senado de la República me hiciera, me permito presentar para la consideración y segundo debate en la plenaria, el correspondiente informe de ponencia al proyecto de ley de la referencia, previas las siguientes consideraciones:

1. Antecedentes y objetivos del proyecto

Las nuevas dinámicas de la explotación sexual comercial infantil, obligan al Congreso de la República a adoptar medidas legislativas que propendan por la prevención y por contrarrestar cualquier forma de violencia contra los niños, niñas y adolescentes.

Este proyecto de ley busca reformar y adicionar la Ley 679 de 2001, por medio de la cual el Congreso de la República expidió un estatuto para prevenir y contrarrestar la explotación, la pornografía y el turismo sexual con menores, en desarrollo del artículo 44 de la Constitución. Busca ofrecer respuestas a algunos vacíos legislativos, y varias falencias en el ejercicio de las competencias administrativas de las entidades encargadas de cumplir dicha ley.

Así lo han demostrado el seguimiento que durante varios años se ha hecho a la aplicación de la Ley 679 de 2001 y el debate de control político llevado a cabo el 2 de diciembre de 2005, adelantado en la Plenaria de la Cámara, acerca de la ejecución de las políticas de lucha contra el turismo sexual infantil y la pornografía con menores. Esta iniciativa es entonces resultado de algunos acuerdos a que se ha llegado en el Comité de Seguimiento a la Ley 679, que integró responsablemente el ICBF hace tiempo, y en el que el Congreso ha Estado representado.

El proyecto enfatiza en dos problemáticas que afectan en gran medida a nuestra niñez: turismo sexual con menores y abuso de las tecnologías de la información y de Internet con pornografía infantil.

2. Análisis y evaluación del proyecto

Lamentablemente, el Internet se ha convertido en una herramienta de la que se han valido los delincuentes sexuales para contactar a menores de edad, dado el anonimato aparente que ofrece la red. Este peligro, al igual que muchos otros riesgos asociados a las nuevas tecnologías, no había sido tomado en cuenta por nuestras leyes hasta el momento en que se expide la Ley 679.

Por otra parte, en el ámbito del turismo, algunos prestadores de servicios turísticos inescrupulosos venían tolerando la explotación sexual de menores, en especial en ciudades de gran afluencia turística internacional

como Cartagena, para el caso colombiano. Hoy en día, existe un mayor sentido de responsabilidad, pero el fenómeno no ha desaparecido.

La Ley 679 sirvió para enfrentar esos dos graves males nacionales y se han producido resultados tangibles. No obstante, no se ven resultados específicos de dicha ley en cuanto al control de turistas extranjeros; no existe el sistema de información sobre delitos sexuales contra menores; no se percibe que desde el Ministerio de Relaciones Exteriores se dé impulso a las acciones de cooperación internacional; no se conoce sobre la aplicación de distinciones y estímulos por parte del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, ni sobre las advertencias que deben hacerse a turistas extranjeros en las aerolíneas; no conocemos que el DANE haya arrojado resultados con información estadística que permitan formular políticas públicas y no parece estar muy claro en qué medida se cumplen las acciones de inspección y vigilancia frente a los prestadores de servicios turísticos.

Tampoco existe el fondo contra la explotación sexual de menores, ni han sido recaudados los impuestos creados en la ley a los videos pornográficos y a la salida de turistas.

De igual forma, la DIAN ha podido ser más activa en lo que le concierne. La Ley 679 creó en los artículos 22 y 23 el impuesto a videos para adultos del 5% del valor de cada video rentado, y el impuesto de salida de extranjeros del territorio colombiano, por valor de un dólar, pero no se han hecho los recaudos argumentando que la entidad carece de competencia para ese efecto a pesar de que ningún impuesto dice en su texto a cargo de quién queda el recaudo. Es obvio que compete a la DIAN el recaudo de los impuestos que están destinados a financiar la lucha contra el turismo sexual. El artículo 20 del Decreto 1693 de 1997 dice que la administración de todos los impuestos internos del orden nacional, cuya competencia no esté asignada a otras entidades del Estado le corresponde a la DIAN.

Por otro lado, se debe reconocer que son buenas las alianzas gestionadas por el Ministerio de Comercio con la Asociación Hotelera de Colombia, y los esfuerzos por financiar seminarios de prevención de turismo sexual con prestadores de servicios turísticos. No obstante, la actividad del Fondo de Promoción Turística debe ser más activa. Por ello se pondrán competencias más específicas.

No hay referencias concretas a las responsabilidades fijadas en la Ley 679 y que competen al Ministerio de Relaciones Exteriores; además, el Ministerio ha reconocido que a nivel bilateral no se proyectan a corto plazo acuerdos de intercambio de información de base para combatir el turismo sexual; ni se han propiciado encuentros mundiales de Unicef en Colombia, como fue el querer de este Congreso hace cuatro años; y nos informan que tampoco se han concedido extradiciones, ni una sola, por trata de personas o por abuso sexual infantil. La Nación quiere ver una actitud más imaginativa, más dinámica en relaciones exteriores a este respecto. Sus funcionarios tienen que integrarse a los Grupos de Trabajo del ICBF. Sus funcionarios no pueden aislarse. La Ley 679 de poco sirve sin un tratamiento universal.

Creemos que este proyecto es oportuno, pues la problemática a que se refiere la Ley 679 se mantiene, de modo que resulta del caso reforzar y mejorar los instrumentos de solución en función de la experiencia adquirida en estos últimos años y el mejor conocimiento del problema. La iniciativa, asimismo, es útil, pues las novedades que se vienen a incorporar a nuestra legislación de aprobarse esta iniciativa legal, cubrirán aspectos que nuestras leyes aún no habían tomado en cuenta. De tal suerte, propondremos a la plenaria valorar la iniciativa y considerar su aprobación. Finalmente debemos destacar el hecho de que esta iniciativa haya sido el resultado de un amplio consenso entre las autoridades encargadas de la aplicación de la ley, y las organizaciones privadas más representativas de la Nación dedicadas a la protección de la niñez. Esta última circunstancia permite augurar eficacia sociológica a las nuevas medidas que se proponen.

Del debate en la Comisión Primera del Senado de la República

En el debate en la Comisión Primera del Senado de la República, se aprobó proposición modificatoria del título del proyecto, al considerarse que en este debía señalarse que se trataba de actividades relacionadas con turismo.

Así mismo se escucharon sugerencias para mejorar el articulado. Los miembros de la Comisión consideraron que el presente proyecto de ser

aprobado se constituirá en una herramienta para contrarrestar la pornografía infantil y la explotación sexual comercial infantil en actividades relacionadas con el turismo.

• Sobre los cambios propuestos en el pliego de modificaciones

A continuación presentamos un sustento de los cambios propuestos para el debate en el Senado de la República, luego de recibir los conceptos por parte del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, del Ministerio de Comunicaciones, del Ministerio de Hacienda y del Ministerio de la Protección Social.

En comunicación allegada por el Ministerio de Comunicaciones solicitan que en el numeral 2 del **artículo 3º** consideren relevante ampliar el “término portales de Internet” con “usuarios” y “prestadores de acceso Universal”, teniendo en cuenta que las prohibiciones en materia de pornografía infantil en Internet aplican a todos los usuarios de la red.

Frente al **artículo 5º** del articulado aprobado en la Comisión Primera del Senado de la República, consideramos pertinente y oportuno la sugerencia remitida por el Viceministerio de Turismo, quienes consideran: *“Consideramos que el Código de Conducta debe ser suscrito al momento de la inscripción en el Registro Nacional de Turismo, mediante un formulario que haga parte de los documentos de inscripción para los nuevos prestadores. Para los prestadores ya inscritos al momento de la entrada en vigencia de esta ley, se sugiere que pueda suscribir el Código de Conducta al momento de la actualización del registro que se deba hacer en el año siguiente a la aprobación del respectivo código”*.

Frente al **artículo 7º** aprobado por la Comisión Primera del Senado de la República recogemos la sugerencia del Viceministerio de turismo en el sentido de hacer claridad teniendo en cuenta que los canales de difusión son de orden o bien privado, o institucionales y no pertenecen a los prestadores de servicios turísticos, adicionando dentro de la obligación de difusión, a las aerolíneas y empresas de transporte intermunicipal ya que estas no son consideradas como empresas prestadoras de servicios turísticos, pero si son necesarias para contribuir a difundir los programas de prevención.

Frente al **artículo 14**, recogemos las sugerencias remitidas por varios congresistas de la Comisión Primera de Senado, quienes consideran que el informe que debe presentar el ICBF no debe circunscribirse únicamente al tema de la explotación sexual comercial infantil, sino que debe abarcar la situación de la niñez y adolescencia en su totalidad.

Frente al artículo 18 que asigna una obligación al Consejo Superior de la Judicatura, se propone su eliminación, toda vez que la disposición ya se encuentra consagrada en el artículo 11 del proyecto.

Recibidos los conceptos del Ministerio de la Protección Social y del Viceministerio de Turismo, se eliminarán las disposiciones consagradas en los artículos 22 y 23 del texto aprobado por la Comisión Primera de Senado. Al Respecto el Viceministerio de Turismo señaló:

“...Consideramos pertinente eliminar el artículo 22, teniendo en cuenta que este nuevo Impuesto de Salida de USD\$5, atenta directamente con la competitividad turística del país, al imponer un sobre costo al turista y al nacional colombiano, que se sumaría al Impuesto de timbre o de salida por USD\$30 ya vigente, y al Impuesto de Turismo de USD 10 dólares que a partir del 1º de enero del 2009 y USD 15 a partir del 1º de enero de 2012, se cobrará al visitante extranjero. De esta forma quedaríamos con los gravámenes más altos en el mundo, USD\$51, ya que la Ley 679 de 2001, adicionó un dólar al impuesto de timbre o de salida al exterior, con el mismo objeto, cuyo recaudo corresponde implementar a la Aeronáutica Civil y así se lo hemos solicitado puesto que se trata de cumplir una ley. Por otra parte es importante tener en cuenta que la Ley 1101 de 2006 también asignó una partida de los recursos del Fondo de Promoción Turística para estos efectos...”

Frente al artículo 23 el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en concepto allegado el 22 de septiembre señaló que *“no obstante el fin de la iniciativa es loable, la destinación de un porcentaje del IVA para el Fondo contra la explotación sexual de menores desconoce el principio de Unidad de Caja Presupuestal y crea inflexibilidades en el manejo de los recursos del orden nacional, convirtiéndolo en un proceso complejo”*.

Lo importante, es establecer responsabilidades sobre el recaudo de los impuestos con origen al Fondo Contra la Explotación Sexual que fueron creados mediante los artículos 22 y 23 de la Ley 679 de 2001 y los cuales a juicio de la DIAN no han podido recaudarse porque la ley en esa ocasión no señaló que autoridad debía recaudarlos.

Respecto al artículo 24 del texto aprobado en la comisión, se establece que el recaudo del impuesto contemplado en el artículo 23 de la Ley 679 de 2001 estará a cargo de la DIAN en conjunto con la Aeronáutica Civil, lo anterior para una mayor claridad sobre la asignación de esta responsabilidad.

5. Proposición

Por las anteriores consideraciones, proponemos a la honorable Plenaria del Senado de la República dar segundo debate al Proyecto de ley número 324 de 2008 Senado, 109 de 2007 Cámara, *por medio de la cual se adiciona y robustece la Ley 679 de 2001, de lucha contra la pornografía y la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes en actividades relacionadas con el turismo*, de conformidad con el pliego de modificaciones adjunto para segundo debate en la Plenaria del Senado.

Atentamente,

Gina María Parody D'Echeona,
Senadora de la República.

2. PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 324 DE 2008 SENADO, 109 DE 2007 CAMARA

por medio de la cual se adiciona y robustece la Ley 679 de 2001, de lucha contra la pornografía y la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes en actividades relacionadas con el turismo.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Igual al aprobado en la Comisión Primera de Senado.

Artículo 2º. Igual al aprobado en la Comisión Primera de Senado.

El artículo 3º quedará así:

Artículo 3º. Competencia para exigir información. El artículo 10 de la Ley 679 de 2001 tendrá un parágrafo del siguiente tenor:

Parágrafo. El Ministerio de Comunicaciones tendrá competencia para exigir, en el plazo que este determine, toda la información que considere necesaria a los proveedores de servicios de Internet, relacionada con la aplicación de la Ley 679 y demás que la adicionen o modifiquen. En particular podrá:

1. Requerir a los proveedores de servicios de Internet a fin de que informen en el plazo y forma que se les indique, qué mecanismos o filtros de control están utilizando para el bloqueo de páginas con contenido de pornografía con menores de edad en Internet.

2. Ordenar a los proveedores de servicios de Internet incorporar cláusulas obligatorias en los contratos de portales de Internet relativas a la prohibición y bloqueo consiguiente de páginas con contenido de pornografía con menores de edad.

Los prestadores de acceso Universal y usuarios de Internet otorgarán acceso a sus redes a las autoridades judiciales y de policía cuando se adelante el seguimiento a un número IP desde el cual se produzcan violaciones a la presente ley.

La violación de estas disposiciones acarreará la aplicación de las sanciones administrativas de que trata el artículo 10 de la Ley 679 de 2001, con los criterios y formalidades allí previstas.

Artículo 4º. Igual al aprobado en la Comisión Primera de Senado.

El artículo 5 quedará así:

Artículo 5º. Adhesión a los códigos de conducta por parte de los prestadores de servicios turísticos. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, integrará los códigos de conducta de tal forma que se constituya en requisito para la suscripción del Registro Nacional de Turismo. Igualmente dará las instrucciones a las empresas ya inscritas como prestadores de servicios turísticos a fin de que en los plazos y condiciones que se fijen, se proceda a la adhesión a los códigos de conducta en función a la normatividad de protección de infancia y adolescencia, dentro del año siguiente a la entrada en vigencia de la presente ley.

Artículo 6º. Igual al aprobado en la Comisión Primera de Senado.

El artículo 7º quedará así:

Artículo 7º. Promoción de las estrategias. Los prestadores de servicios turísticos, aerolíneas y empresas de servicio de transporte intermunicipal, prestarán su concurso a fin de contribuir con la difusión de estrategias de prevención de la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes en actividades ligadas al turismo, utilizando para ello los programas de promoción de sus planes turísticos y medios de comunicación de que dispongan, cuando sean requeridos para el efecto por el Ministerio de Comercio Industria y Turismo o el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

Artículo 8º. Igual al aprobado en la Comisión Primera de Senado.

Artículo 9º. Igual al aprobado en la Comisión Primera de Senado.

Artículo 10. Igual al aprobado en la Comisión Primera de Senado.

Artículo 11. Igual al aprobado en la Comisión Primera de Senado.

Artículo 12. Igual al aprobado en la Comisión Primera de Senado.

Artículo 13. Igual al aprobado en la Comisión Primera de Senado.

El artículo 14 quedará así:

Artículo 14. Informe anual a cargo del ICBF. El ICBF preparará anualmente un informe que deberá ser presentado al Congreso de la República dentro de los primeros cinco (5) días del segundo período de cada legislatura, por el director del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

El informe deberá contener, cuando menos, los siguientes aspectos:

1. Análisis y diagnóstico de la situación de la infancia y la adolescencia en el país.

2. Los resultados de las políticas, objetivos, programas y planes durante el período fiscal anterior.

3. La evaluación del funcionamiento de cada una de las Direcciones Regionales en la cual se incluyen niveles de productividad e indicadores de desempeño.

4. Las políticas, objetivos y planes que desarrollará a corto, mediano y largo plazo el ICBF para dar cumplimiento al Código de la Infancia y la Adolescencia y a la Ley 679 de 2001 y sus reformas.

5. El plan de inversiones y el presupuesto de funcionamiento para el año en curso, incluido lo relacionado con el Fondo contra la explotación sexual de menores, de que trata el artículo 24 de la Ley 679 de 2001.

6. La descripción del cumplimiento de metas, e identificación de las metas atrasadas, de todas las entidades que tienen competencias asignadas en el Código de la Infancia y la Adolescencia y en la Ley 679 y sus reformas.

7. El resumen de los problemas que en la coyuntura afectan los programas de prevención y lucha contra la Explotación Sexual de niños, niñas y adolescentes, y de las necesidades que a juicio del ICBF existan en materia de personal, instalaciones físicas y demás recursos para el correcto desempeño de las funciones de que trata la Ley 679.

Parágrafo 1º. Con el fin de explicar el contenido del informe, el Director del ICBF concurrirá a las Comisiones Primeras de Senado y Cámara de Representantes en sesiones exclusivas convocadas para tal efecto, sin perjuicio de las competencias que, en todo caso, conserva el Congreso de la República para citar e invitar en cualquier momento a los servidores públicos del Estado, para conocer sobre el Estado de la aplicación de la Ley de Infancia y Adolescencia y de la Ley 679 de 2001.

Parágrafo 2º. Copia de este informe será remitido al Procurador General de la Nación para lo de su competencia en materia preventiva y de sanción disciplinaria.

Artículo 15. Igual al aprobado en la Comisión Primera de Senado.

Artículo 16. Igual al aprobado en la Comisión Primera de Senado.

Artículo 17. Igual al aprobado en la Comisión Primera de Senado.

Artículo 18. Suprimir.

Artículo 19. Igual al aprobado en la Comisión Primera de Senado.

Artículo 20. Igual al aprobado en la Comisión Primera de Senado.

Artículo 21. Igual al aprobado en la Comisión Primera de Senado.

Artículo 22. Suprimir.

Artículo 23. Suprimir

El artículo 24 quedará así:

Artículo 24. Competencia en materia de impuestos. La competencia para la reglamentación y recaudo del impuesto a videos para adultos de que trata el artículo 22 de la Ley 679 de 2001 estará a cargo de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

El recaudo del impuesto consagrado en el artículo 23 de la Ley 679 de 2001 será responsabilidad de la Dirección de impuestos y Aduanas Nacionales en concurso con la Aeronáutica Civil.

La reglamentación de estos impuestos se hará dentro de los seis meses siguientes a la vigencia de esta ley, sin que por ello el Gobierno afecte su potestad reglamentaria.

Artículo 25. Igual al aprobado en la Comisión Primera de Senado.

Artículo 26. Igual al aprobado en la Comisión Primera de Senado.

Artículo 27. Igual al aprobado en la Comisión Primera de Senado.

Artículo 28. Igual al aprobado en la Comisión Primera de Senado.

Artículo 29. Igual al aprobado en la Comisión Primera de Senado.

Artículo 30. Igual al aprobado en la Comisión Primera de Senado.

Gina María Parody D'Echeona,

Senadora de la República,

Ponente.

Se autoriza la publicación del presente informe.

El Presidente,

Javier Cáceres Leal.

El Secretario,

Guillermo León Giraldo Gil.

**TEXTO APROBADO POR LA COMISION PRIMERA DEL SENADO
AL PROYECTO DE LEY NUMERO 324 DE 2008 SENADO,
109 DE 2007 CAMARA**

*por medio de la cual se adiciona y robustece la Ley 679 de 2001,
de lucha contra la pornografía y la explotación sexual de niños,
niñas y adolescentes en actividades relacionadas con el turismo.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPITULO I

Sistemas de autorregulación

Artículo 1°. *Autorregulación en servicios de hospedaje.* Los hoteles, pensiones, hostales, residencias, apartahoteles y demás establecimientos que presten el servicio de hospedaje deberán adoptar, fijar en lugar público y actualizar cuando se les requiera, sistemas de autorregulación y códigos de conducta eficaces en el servicio de hospedaje, que promuevan políticas de prevención y eviten la utilización y explotación sexual de niños, niñas y adolescentes en su actividad.

Un modelo de estos sistemas y códigos se elaborará con la participación de organismos representativos del sector. Para estos efectos, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, convocará a los interesados a que formulen por escrito sus propuestas de autorregulación y códigos de conducta. Tales códigos serán adoptados dentro del año siguiente a la vigencia de la presente ley, copia de los cuales se remitirá a la oficina que indique el Ministerio, y serán actualizados cada vez que el Ministerio lo considere necesario en función de nuevas leyes, nuevas políticas o nuevos estándares de protección de la niñez adoptados en el seno de organismos internacionales, gubernamentales o no.

El Ministerio adoptará medidas administrativas tendientes a verificar el cumplimiento tanto de la adopción como de la actualización y cumplimiento constante de los códigos. Para tales efectos podrá solicitar a los destinatarios de esta norma la información que se considere necesaria. El Ministerio podrá delegar en las autoridades locales o en la Superintendencia de Industria y Comercio la función de verificación y sanción, conforme a lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 679 de 2001.

El incumplimiento de esta norma por las autoridades genera las consecuencias disciplinarias de rigor.

Artículo 2°. *Autorregulación de aerolíneas y agencias de viaje.* Las aerolíneas y agencias de viaje adoptarán códigos de conducta eficaces

que promuevan políticas de prevención y eviten la utilización y explotación sexual de niños, niñas y adolescentes en su actividad.

Un modelo de estos sistemas y códigos se elaborará con la participación de organismos representativos de tales sectores. Para estos efectos, la Aeronáutica Civil y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, cada uno en su ramo, convocarán a los interesados a que formulen por escrito sus propuestas de códigos de conducta. Tales códigos serán adoptados dentro del año siguiente a la vigencia de la presente ley, copia de los cuales se remitirá a la oficina que indiquen la Aeronáutica y el Ministerio, y serán actualizados cada vez que se considere necesario en función de nuevas leyes, nuevas políticas o nuevos estándares de protección de la niñez adoptados en el seno de organismos internacionales, gubernamentales o no.

La Aeronáutica y el Ministerio adoptarán, cada uno en su ramo, medidas administrativas tendientes a verificar el cumplimiento tanto de la adopción como de la actualización y cumplimiento constante de los códigos. Para este último efecto podrán solicitar a los destinatarios de esta norma la información que considere necesaria.

El incumplimiento de esta norma por las autoridades genera las consecuencias disciplinarias de rigor. El incumplimiento de esta norma por parte de aerolíneas o agencias de viaje genera las consecuencias administrativas sancionatorias aplicables al caso de violación a las instrucciones administrativas del sector.

Artículo 3°. *Competencia para exigir información.* El artículo 10 de la Ley 679 de 2001 tendrá un parágrafo del siguiente tenor:

Parágrafo. El Ministerio de Comunicaciones tendrá competencia para exigir, en el plazo que este determine, toda la información que considere necesaria a los proveedores de servicios de Internet, relacionada con la aplicación de la Ley 679 y demás que la adicionen o modifiquen. En particular podrá:

1. Requerir a los proveedores de servicios de Internet a fin de que informen en el plazo y forma que se les indique, qué mecanismos o filtros de control están utilizando para el bloqueo de páginas con contenido de pornografía con menores de edad en Internet.

2. Ordenar a los proveedores de servicios de Internet incorporar cláusulas obligatorias en los contratos de portales de Internet relativas a la prohibición y bloqueo consiguiente de páginas con contenido de pornografía con menores de edad.

Los proveedores de servicios de Internet otorgarán acceso a sus redes a las autoridades judiciales y de policía cuando se adelante el seguimiento a un número IP desde el cual se produzcan violaciones a la presente ley.

La violación de estas disposiciones acarreará la aplicación de las sanciones administrativas de que trata el artículo 10 de la Ley 679 de 2001, con los criterios y formalidades allí previstas.

Artículo 4°. *Autorregulación de café Internet.* Todo establecimiento abierto al público que preste servicios de Internet o de café Internet deberá colocar en lugar visible un reglamento de uso público adecuado de la red, cuya violación genere la suspensión del servicio al usuario o visitante.

Ese reglamento, que se actualizará cuando se le requiera, incluirá un sistema de autorregulación y códigos de conducta eficaces que promuevan políticas de prevención de explotación sexual de niños, niñas y adolescentes, y que permitan proteger a los menores de edad de toda forma de acceso, consulta, visualización o exhibición de pornografía.

Un modelo de estos sistemas y códigos se elaborará con la participación de organismos representativos del sector. Para estos efectos, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo convocará a los interesados a que formulen por escrito sus propuestas de autorregulación y códigos de conducta. Tales códigos serán adoptados dentro del año siguiente a la vigencia de la presente ley, copia de los cuales se remitirá a la oficina que indique el Ministerio, de su propia estructura o por delegación a los municipios y distritos, y serán actualizados cada vez que el Ministerio lo considere necesario en función de nuevas leyes, nuevas políticas o nuevos estándares de protección de la niñez adoptados en el seno de organismos internacionales, gubernamentales o no.

El Ministerio adoptará medidas administrativas tendientes a verificar el cumplimiento tanto de la adopción como de la actualización y cumpli-

miento constante de los códigos. Para este último efecto podrá solicitar a los destinatarios de esta norma la información que se considere necesaria, en los plazos y condiciones que determine.

El incumplimiento de los deberes a que alude esta norma dará lugar a las mismas sanciones aplicables al caso de venta de licor a menores de edad.

Artículo 5°. *Actualización de códigos de conducta por parte de los prestadores de servicios turísticos.* El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, dará instrucciones periódicas a los prestadores de servicios turísticos a fin de que en los plazos y condiciones que se fijen, se proceda a la actualización de los códigos de conducta en función de nuevas leyes, nuevas políticas o nuevos estándares de protección de la niñez adoptados en el seno de organismos internacionales gubernamentales o no; y adoptará medidas administrativas tendientes a verificar el cumplimiento tanto de la actualización de los códigos como de su cumplimiento constante. Para este último efecto podrá solicitar a los prestadores de servicios turísticos la información que se considere necesaria.

Artículo 6°. *Estrategias de sensibilización.* El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo adelantará estrategias de sensibilización e información sobre el fenómeno del turismo sexual con niños, niñas y adolescentes, y solicitará para el efecto el concurso no sólo de los prestadores de servicios turísticos, sino también de los sectores comerciales asociados al turismo. El ICBF se integrará a las actividades a que se refiere este artículo, a fin de asegurar la articulación de tales estrategias con el Plan Nacional para la Erradicación de la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes.

Artículo 7°. *Canales de difusión de prestadores de servicios turísticos.* Los prestadores de servicios turísticos prestarán su concurso a fin de contribuir con la difusión de estrategias de prevención del turismo sexual con niños, niñas y adolescentes, poniendo a disposición sus propios canales de difusión o comunicación nacionales y locales, cuando sean requeridos para el efecto por el Ministerio de Comunicaciones.

Artículo 8°. *Aviso persuasivo.* Sin excepción, todo establecimiento donde se venda o alquile material escrito, fotográfico o audiovisual deberá fijar en lugar visible un aviso de vigencia anual que llevará una leyenda preventiva acerca de la existencia de legislación de prevención y lucha contra la utilización de niños, niñas y adolescentes en la pornografía. El ICBF establecerá las características del aviso, y determinará el contenido de la leyenda. Será responsabilidad de los establecimientos anteriormente mencionados, elaborar el aviso de acuerdo a las condiciones estandarizadas que determine el ICBF. Las autoridades de Policía cerrarán hasta por un término de 7 días a todo establecimiento que cobije esta medida y que no tenga ubicado el afiche, hasta tanto cumpla con la ubicación del aviso.

CAPITULO II

Extinción de dominio y otras medidas de control en casos de explotación sexual de niños, niñas y adolescentes

Artículo 9°. *Normas sobre extinción de dominio.* La Ley 793 del 27 de diciembre de 2002 por la cual se deroga la Ley 333 de 1996 y se establecen las reglas que gobiernan la extinción de dominio, y normas que la modifiquen, se aplicará a los hoteles, pensiones, hostales, residencias, apartahoteles y a los demás establecimientos que presten el servicio de hospedaje, cuando tales inmuebles hayan sido utilizados para la comisión de actividades de utilización sexual de niños, niñas y adolescentes.

Los bienes, rendimientos y frutos que generen los inmuebles de que trata esta norma, y cuya extinción de dominio se haya decretado conforme a las leyes, deberán destinarse a la financiación del Fondo contra la Explotación Sexual de Menores. Los recaudos generados en virtud de la destinación provisional de tales bienes se destinarán en igual forma.

Artículo 10. *Procuraduría preventiva en el cumplimiento de la Ley 679 de 2001.* El Procurador General de la Nación sin perjuicio de su autonomía constitucional, ejercerá procuraduría preventiva frente a las autoridades de todo nivel territorial encargadas de la construcción, adaptación y ejecución de protocolos y lineamientos nacionales para la atención a víctimas de explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes, acorde con sus características y nivel de vulneración de sus derechos.

Artículo 11. *Control de resultados de la Fiscalía General de la Nación y del Consejo Superior de la Judicatura.* En su informe anual al Congreso, la Fiscalía General de la Nación y el Consejo Superior de la Judicatura, incluirá un capítulo sobre las acciones ejecutadas en la rama judicial, relacionadas con la protección constitucional de los niños, niñas y adolescentes víctimas de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual, y la sanción de conductas asociadas a utilización o explotación sexual de niños, niñas y adolescentes.

CAPITULO III

Normas sobre información

Artículo 12. *Informe a pasajeros.* Mediante reglamentos aeronáuticos o resoluciones administrativas conducentes, la Aeronáutica Civil adoptará disposiciones concretas y permanentes que aseguren que toda aerolínea nacional y extranjera informe a sus pasajeros, que en Colombia existen disposiciones legales que previenen y castigan el turismo sexual con niños, niñas y adolescentes.

El incumplimiento de este deber por parte de las Aerolíneas y empresas aéreas, dará lugar a las sanciones administrativas que se derivan del incumplimiento de reglamentos aeronáuticos.

El Ministerio de Transporte dictará las resoluciones administrativas del caso, con el mismo fin para el control y sanción por incumplimiento de este deber por parte de las empresas de transporte terrestre internacional y nacional de pasajeros.

Artículo 13. Normas sobre información estadística. El artículo 36 de la Ley 679 de 2001 quedará así:

Artículo 36. Investigación estadística. Con el fin de producir y difundir información estadística sobre la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes, así como unificar variables, el DANE explorará y probará metodologías estadísticas técnicamente viables, procesará y consolidará información mediante un formato único que deben diligenciar las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, y realizar al menos cada dos años investigaciones que permitan recaudar información estadística sobre:

Magnitud aproximada de los niños, niñas y adolescentes menores de 18 años explotados sexual y comercialmente.

Caracterización de la población menor de 18 años en condición de explotación sexual comercial.

Lugares o áreas de mayor incidencia.

Formas de remuneración.

Formas de explotación sexual.

Factores de riesgo que propician la explotación sexual de los menores de 18 años.

Perfiles de hombres y mujeres que compran sexo y de quienes se encargan de la intermediación.

El ICBF podrá sugerir al DANE recabar información estadística sobre algún otro dato relacionado con la problemática. Los gobernadores y alcaldes distritales y municipales, así como las autoridades indígenas, prestarán su concurso al DANE para la realización de las investigaciones.

Toda persona natural o jurídica de cualquier orden o naturaleza, domiciliada o residente en territorio nacional, está obligada a suministrar datos al DANE en el desarrollo de su investigación. Los datos acopiados no podrán darse a conocer al público, ni a las entidades u organismos oficiales, ni a las autoridades públicas, sino únicamente en resúmenes numéricos y/o cualitativos, que impidan deducir de ellos información de carácter individual que pudiera utilizarse para fines de discriminación.

El DANE impondrá sanción de multa de entre uno (1) y cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes a toda persona natural o jurídica, o entidad pública que incumpla lo dispuesto en esta norma, o que obstaculice la realización de la investigación, previa la aplicación del procedimiento establecido en el Código Contencioso Administrativo, con observancia del debido proceso y criterios de adecuación, proporcionalidad y reincidencia.

Artículo 14. Informe anual a cargo del ICBF. El ICBF preparará anualmente un informe que por intermedio de las Mesas Directivas del Senado y Cámara de Representantes, será entregado a la comisión legislativa especial de que trata el artículo 37 de la Ley 679 de 2001.

El informe anual se entregará dentro de los primeros diez días del segundo período de cada legislatura, y deberá contener, cuando menos, los siguientes aspectos:

1. Los resultados de las políticas, objetivos, planes y programas durante el período fiscal anterior.

2. Las políticas, objetivos y planes que desarrollará a corto, mediano y largo plazo el ICBF para dar cumplimiento a la Ley 679 y sus reformas;

3. La identificación de las políticas que en el período anual correspondiente se adoptarán para la prevención y lucha contra la explotación sexual y la pornografía con niños, niñas y adolescentes.

4. El plan de inversiones y el presupuesto de funcionamiento para el año en curso, incluido lo relacionado con el Fondo contra la Explotación Sexual de Menores, de que trata el artículo 24 de la Ley 679.

5. La descripción del cumplimiento de metas, e identificación de las metas atrasadas, de todas las entidades que tienen competencias asignadas en la Ley 679 y sus reformas.

6. El resumen de los problemas que en la coyuntura afectan los programas de prevención y lucha contra la Explotación Sexual de niños, niñas y adolescentes, y de las necesidades que a juicio del ICBF existan en materia de personal, instalaciones físicas y demás recursos para el correcto desempeño de las funciones de que trata la Ley 679.

Parágrafo 1°. Con el fin de explicar el contenido del informe, el Director del ICBF concurrirá a las Comisiones Primeras de Senado y Cámara de Representantes en sesiones exclusivas convocadas para tal efecto, sin perjuicio de las competencias que, en todo caso, conserva el Congreso de la República para citar e invitar en cualquier momento a los servidores públicos del Estado, para conocer sobre el Estado de la aplicación de la Ley 679 de 2001.

Parágrafo 2°. Copia de este informe será remitido al Procurador General de la Nación para lo de su competencia en materia preventiva y de sanción disciplinaria.

Artículo 15. *Compilación de información a cargo de la Defensoría.* La Defensoría de Pueblo producirá cada dos años un Informe Defensorial sobre la Situación de las Víctimas de Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes en Colombia y la temática de la Ley 679 de 2001 y demás normas que la modifiquen.

La publicación del informe defensorial será distribuida con el criterio estratégico que defina la Defensoría, y estará disponible en forma impresa y magnética. En todo caso será accesible al público en Internet.

Artículo 16. *Deber de reportar información.* A instancia del ICBF, toda institución de nivel nacional, territorial o local comprometida en desarrollo del Plan Nacional contra la Explotación Sexual Comercial Infantil de Niños, Niñas y Adolescentes, o de los planes correspondientes en su nivel, deberá reportar los avances, limitaciones y proyecciones de aquello que le compete, con la frecuencia, en los plazos y las condiciones formales que señale el Instituto.

Artículo 17. *Sistema de información delitos sexuales.* En aplicación del artículo 257-5 de la Constitución, el sistema de información sobre delitos sexuales contra menores de que trata el artículo 15 de la Ley 679 de 2001 estará a cargo del Consejo Superior de la Judicatura, quien convocará al Ministerio del Interior y de Justicia, al Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, a la Policía, al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, a Medicina Legal y a la Fiscalía General de la Nación para el efecto. El sistema se financiará con cargo al presupuesto del Consejo Superior.

El Consejo Superior reglamentará el sistema de información de tal manera que exista una aproximación unificada a los datos mediante manuales o instructivos uniformes de provisión de información. El Consejo también fijará responsabilidades y competencias administrativas precisas en relación con la operación y alimentación del sistema, incluyendo las de las autoridades que cumplen funciones de policía judicial; y dispondrá sobre la divulgación de los reportes correspondientes a las entidades encargadas de la definición de políticas asociadas a la Ley 679 de 2001. Asimismo, mantendrá actualizado el sistema con base en la información que le sea suministrada.

Artículo 18. *Capítulo nuevo en el Informe anual al Congreso del Consejo Superior de la Judicatura.* En su informe anual al Congreso, el

Consejo Superior de la Judicatura incluirá un capítulo sobre las acciones ejecutadas en la Rama Judicial, en todas las jurisdicciones, relacionadas con la protección constitucional de los niños, niñas y adolescentes víctimas delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales, y la sanción de conductas asociadas a utilización o explotación sexual de menores.

CAPITULO IV

Criterios de clasificación de páginas y acciones de cooperación internacional

Artículo 19. *Documento de criterios de clasificación de páginas en Internet.* El documento de criterios de clasificación de páginas en Internet con contenidos de pornografía infantil y de recomendaciones al gobierno será actualizado cada dos años, a fin de revisar la vigencia doctrinal de sus definiciones, actualizar los criterios sobre tipos y efectos de la pornografía infantil, asegurar la actualidad de los marcos tecnológicos de acción, así como la renovación de las recomendaciones para la prevención y la idoneidad y eficiencia de las medidas técnicas y administrativas destinadas a prevenir el acceso de niños, niñas y adolescentes a cualquier modalidad de información pornográfica contenida en Internet o cualquier otra red global de información.

La comisión de expertos será convocada cada dos (2) años en las mismas condiciones y con las mismas competencias fijadas en los artículos 4° y 5° de la Ley 679 de 2001 y sus reformas.

El documento de la comisión será criterio auxiliar en las investigaciones administrativas y judiciales, y servirá de base para políticas públicas preventivas.

Artículo 20. *Eventos de cooperación internacional.* Las obligaciones consignadas en la Ley 679 de 2001 sobre cooperación internacional, quedarán en cabeza del Ministerio de Relaciones Exteriores.

CAPITULO V

Normas de financiación

Artículo 21. *Fondo contra la explotación sexual.* Subróguese el parágrafo 3° del artículo 24 de la Ley 679 de 2001, y en su lugar se dispone:

Parágrafo 3°. Corresponde al ICBF elaborar anualmente el proyecto de presupuesto del Fondo de que trata el presente artículo, que deberá remitirse al Gobierno Nacional, quien deberá incorporarlo en el proyecto de ley anual de presupuesto. Esta responsabilidad se asumirá conjuntamente con el Ministerio de la Protección Social y el apoyo de la comisión interinstitucional integrada por las agencias oficiales responsables de la aplicación de la Ley 679.

Cada año, simultáneamente con la adjudicación de la ponencia del proyecto de ley anual de presupuesto, la Mesa Directiva de la comisión o comisiones constitucionales respectivas, oficiarán al ICBF para que se pronuncie por escrito sobre lo inicialmente propuesto al gobierno y lo finalmente incorporado al proyecto de ley anual. El informe será entregado de manera formal a los ponentes para su estudio y consideración.

Los Secretarios de las Comisiones Constitucionales respectivas tendrán la responsabilidad de hacer las advertencias sobre el particular.

Artículo 22. *Impuesto de salida.* Con excepción de los residentes en el archipiélago de San Andrés y Providencia cuando viajen a un país centroamericano por un término no mayor a diez días, y dejando a salvo lo previsto en tratados y normas internacionales, toda persona nacional o extranjera que viaje por vía aérea internacional desde Colombia a cualquier destino extranjero, deberá pagar un impuesto de salida con destinación específica de 5 dólares americanos, con destino al Fondo contra la Explotación Sexual de Menores, de que trata el artículo 24 de la Ley 679 de 2001. El recaudo se hará del mismo modo en que se recauda el impuesto actualmente, y los recaudos serán girados en los términos y según los procedimientos que determine el Gobierno Nacional mediante decreto que se expedirá en un plazo no superior de seis meses, sin que por ello el gobierno afecte su competencia reglamentaria.

Artículo 23. *Porcentaje del IVA para el Plan de Lucha contra la ES-CNNA.* El Gobierno destinará durante los años 2007 a 2011, inclusive, por lo menos 10 mil millones de pesos (\$10.000.000.000,00) anuales del recaudo de IVA, al propósito de asegurar los aportes estatales que permitan financiar en forma exclusiva las tareas concretas y específicas a que se refiere el artículo 24 de la Ley 679 de 2001 que creó el Fondo

contra la Explotación Sexual de Menores y más concretamente al Plan Nacional contra la Explotación Sexual Comercial Infantil de niños, niñas y adolescentes.

Artículo 24. *Competencia en materia de impuestos.* La competencia para la reglamentación y administración del impuesto a videos para adultos de que trata el artículo 22 de la Ley 679 de 2001 estará a cargo de la DIAN. Se reglamentará el impuesto dentro de los seis meses siguientes a la vigencia de esta ley, sin que por ello el Gobierno afecte su potestad reglamentaria.

CAPITULO VI

Tipos penales de turismo sexual y almacenamiento e intercambio de pornografía infantil

Artículo 25. *Turismo sexual.* El artículo 219 de la Ley 599 de 2000 recupera su vigencia, y quedará así:

Turismo sexual. El que dirija, organice o promueva actividades turísticas que incluyan la utilización sexual de menores de edad incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años.

La pena se aumentará en la mitad cuando la conducta se realizare con menor de doce (12) años.

Artículo 26. *El artículo 218 de la Ley 599 quedará así:*

Artículo 218. Pornografía con personas menores de 18 años. El que fotografíe, filme, grabe, produzca, divulgue, ofrezca, venda, compre, posea, porte, almacene, transmita o exhiba, por cualquier medio, para uso personal o intercambio, representaciones reales de actividad sexual que involucre persona menor de 18 años de edad, incurrirá en prisión **10 a 20 años** y multa de 150 a 1500 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Igual pena se aplicará a quien alimente con pornografía infantil bases de datos de Internet, con o sin fines de lucro.

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

Artículo 27. *Vigilancia y control.* La policía Nacional tendrá además de las funciones constitucionales y legales las siguientes:

Los comandantes de estación y subestación de acuerdo con su competencia, podrán ordenar el cierre temporal de los establecimientos abiertos al público de acuerdo con los procedimientos señalados en el Código Nacional de Policía, cuando el propietario o responsable de su explotación económica realice alguna de las siguientes conductas:

a) Alquile, distribuya, comercialice, exhiba o publique textos, imágenes, documentos o archivos audiovisuales de contenido pornográfico a menores de 18 años a través de Internet, salas de video, juegos electrónicos o similares;

b) En caso de Hoteles, pensiones, hostales, residencias, apartahoteles, y demás establecimientos que presten servicios de hospedaje, bares, tabernas, y demás de establecimientos abiertos al público, se utilicen para la comisión de actividades sexuales con niños, niñas y adolescentes, sin perjuicios de las demás sanciones que ordena la ley.

Artículo 28. En aplicación del numeral 4 del artículo 95 de la Constitución, y dentro de los espacios reservados por ley a mensajes institucionales, la CNTV reservará el tiempo semanal que defina su Junta Directiva, para la divulgación de casos de menores desaparecidos o secuestrados. La CNTV coordinará con el ICBF y la Fiscalía General de la Nación para este propósito.

Artículo 29. *Del Comité Nacional Interinstitucional.* Para ejecutar la política pública de prevención y erradicación de la ESCNNA se crea el comité nacional interinstitucional como ente integrante y consultor del Consejo Nacional de Política Social.

El comité estará integrado por los siguientes miembros:

a) Entidades estatales:

Ministerio de la Protección Social, quién lo presidirá

Ministerio del Interior y de Justicia

Ministerio de Educación

Ministerio de Comunicaciones

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Ministerio de Relaciones Exteriores

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

Departamento Administrativo de Seguridad

Policía Nacional (Policía de Infancia y Adolescencia, Policía de Turismo, Dijín)

Fiscalía General de la Nación

Departamento Nacional de Estadística

Programa Presidencial para el Sistema Nacional de Juventud “Colombia Joven”

B. Invitados permanentes

1. Procuraduría General de la Nación

2. Defensoría del Pueblo

3. ONG que trabajan el tema

4. Representantes de la empresa privada

5. Representante de las organizaciones de niños, niñas y adolescentes

6. Representantes de los organismos de cooperación internacional que impulsan y apoyan el Plan.

Artículo 30. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las normas que le sean contrarias.

En los anteriores términos fue aprobado el Proyecto de ley número 324 de 2008 Senado, 109 de 2007 Cámara, por medio de la cual se adiciona y robustece la Ley 679 de 2001, de lucha contra la pornografía y la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes en actividades relacionadas con el turismo, según consta en la sesión del día 22 de octubre de 2008 - Acta número 17.

Ponente:

Gina Parody D'Echeona,
Honorable Senadora de la República.

El Presidente,

Javier Cáceres Leal.

El Secretario,

Guillermo León Giraldo Gil.

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 298 DE 2008 SENADO, 179 DE 2007 CAMARA

por la cual se crea la Comisión Nacional para la Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 11 de noviembre de 2008

Honorable Senador

HERNAN FRANCISCO ANDRADE SERRANO

Presidente

Senado de la República

E. S. D.

Referencia: Informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 298 de 2008 Senado, 179 de 2007 Cámara, por la cual se crea la Comisión Nacional para la Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol y se dictan otras disposiciones.

Señor Presidente:

En cumplimiento del encargo impartido, me permito poner a su consideración para discusión de la Plenaria, el informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 298 de 2008 Senado, 179 de 2007 Cámara, por la cual se crea la Comisión Nacional para la Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol y se dictan otras disposiciones.

1. Contenido del proyecto

El proyecto que se somete a consideración de la honorable Plenaria del Senado de la República constituye una iniciativa de autoría del Representante Mauricio Parodi Díaz, la cual consta de catorce (14) artículos.

El objetivo principal de este proyecto de ley es el de crear una Comisión Nacional de Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol, integrada por los representantes de cada una de las autoridades y particulares que participan en la organización de este espectáculo deportivo. Dicha Comisión tendrá a su cargo la elaboración de planes, programas

y propuestas dirigidas a conjurar los graves problemas de violencia que actualmente se presentan frente a este deporte en el país.

En este sentido, en el artículo 1° se ordena la creación de la Comisión Nacional de Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol, cuya dirección se asigna al Ministerio del Interior y de Justicia, con la asesoría y asistencia técnica del Instituto Colombiano del Deporte, Coldeportes.

En el artículo 2° se establece la composición de la Comisión, en la que se destacan, entre otros, la participación de los Ministros del Interior y de Justicia, de Educación y de Cultura, así como del Director de la Policía Nacional, el Presidente de la Federación Colombiana de Fútbol, el Presidente de la División Mayor del Fútbol Profesional Colombiano (Dimayor), el Director de Coldeportes, el Director Nacional de Prevención y Atención de Desastres, el Defensor del Pueblo, un delegado de las barras organizadas existentes en el país y un representante de los futbolistas profesionales.

En el artículo 3° se fijan las funciones de la Comisión, entre las cuales, se encuentran: (i) Establecer planes tipo en lo relacionado con la seguridad, comodidad y logística; (ii) Diseñar mecanismos para el funcionamiento de un sistema de vigilancia; (iii) Promover un sistema de información acerca de personas que han provocado o cometido actos de violencia en los escenarios deportivos; (iv) Impulsar acciones que conduzcan a prevenir la aparición de nuevas conductas violentas; (v) Promover la expedición de normas conducentes a evitar, reprimir y castigar la violencia en el fútbol y, finalmente; (vi) Elaborar protocolos para categorizar este espectáculo deportivo.

En el artículo 4° se asigna la Secretaría Técnica de la Comisión al Instituto Colombiano del Deporte, Coldeportes, mientras que en los artículos 5° y 6° se establecen las disposiciones referentes a las reuniones y a las mayorías exigidas para la toma de decisiones.

Por su parte, en el artículo 7° se replica el modelo nacional en las entidades territoriales del orden municipal y distrital, a través de los denominados Consejos Locales de Seguridad, Comodidad y Convivencia.

A continuación, en el artículo 8° se obliga a todos los clubes a designar un responsable encargado de cumplir las metas impuestas por los Consejos anteriormente mencionados.

En el artículo 9° se ordena la creación de un cuerpo especializado de la Policía Nacional, con cargo a los recursos existentes, cuya principal función es la de prevenir, controlar y erradicar la violencia en este deporte.

En el artículo 10 se establece la obligación de adelantar controles de alcoholemia y de uso de estupefacientes, estimulantes o de sustancias análogas en los estadios de fútbol y en sus alrededores; mientras que en el artículo 11 se dispone la conformación de oficinas móviles de denuncia, para facilitar la judicialización de quienes incurran en infracciones penales o contravencionales.

En seguida, en el artículo 12 se garantiza que el Estado a través de sus distintas instituciones adelantará la capacitación, orientación y desarrollo social de los miembros integrantes de las barras.

Finalmente, en los artículos 13 y 14 se consagran las reglas sobre instalación, funcionamiento y entrada en vigencia de la presente ley.

2. Conveniencia y constitucionalidad del proyecto

El 29 de mayo de 1985 se presentó la peor catástrofe que recuerda el fútbol como deporte profesional a lo largo de su historia. El marco ocurrió en la disputa de la final de la antigua Copa de Europa, hoy conocida como Champions League. Ese día los equipos de Liverpool (Inglaterra) y Juventus (Italia) decidían quién era el mejor equipo de clubes de Europa en el Estadio de Heysel en Bélgica. La ausencia de controles policivos, las endeble rejas dispuestas para la separación de las barras y la venta de localidades compartidas entre los hinchas del Liverpool y la Juventus; condujo, una hora antes del encuentro, a una guerra sin cuartel entre los simpatizantes de las denominadas barras bravas de cada uno de los mencionados equipos (hooligans y tifozzi). Este hecho produjo un saldo de 39 muertos, provocado en su mayoría por una estampida general de hinchas que condujo al aplastamiento y a la asfixia de gran parte de las víctimas. Para vergüenza del fútbol el partido finalmente se jugó, mientras algunos muertos permanecían al borde de la cancha y concluyó con una victoria poco memorable para el equipo italiano gracias a un gol convertido por Michael Platini. Por cuenta de este suceso, y luego de

llevar a cabo un proceso de responsabilidad, los clubes ingleses fueron vetados por cinco (5) años para participar en competiciones europeas y catorce (14) fanáticos del Liverpool recibieron una sentencia de tres (3) años de cárcel.

Años después y nuevamente con el signo trágico que acompañó al Liverpool en los años 80', se produjo la que se conoce como la tragedia de Hillsborough el día 15 de abril de 1989. En aquella ocasión en Sheffield (Inglaterra) en el estadio de Hillsborough fallecieron 96 personas aplastadas contra las vallas de dicho estadio a causa de una avalancha. El suceso tuvo lugar durante el transcurso del partido de fútbol entre el Liverpool y el Nottingham Forest, en las semifinales de la Copa de la Asociación de Inglaterra, conocida como la FA Cup.

A diferencia de Heysel en Bélgica, las causas de esta tragedia, no se relacionaron con ninguna acción violenta por parte de los aficionados, sino que su origen se encontró en un exceso de capacidad y en el mal estado del estadio, que no cumplía los requisitos de seguridad necesarios.

Estos sucesos que marcaron trágicamente al fútbol inglés, sirvieron como fundamento para que el gobierno de Margaret Thatcher se decidiese a actuar con contundencia y dictara la "Football Spectators Act", convirtiéndose en la primera regulación dirigida a erradicar el fenómeno de la violencia en fútbol y mejorar la seguridad en los estadios.

En dicha ley se creó a un grupo consultor encargado de fijar las políticas en materia de convivencia, comodidad y protección a los espectadores denominado "The Football Membership Authority", integrado por los principales actores que participan en este espectáculo deportivo. Entre las recomendaciones hechas por este organismo que fueron convertidas en directrices de obligatorio cumplimiento, se destacan, entre otras, las siguientes: la prohibición de ingreso a menores de edad en determinados compromisos de la Premier League; la obligación de mantener un registro central y actualizado de los miembros de las barras; el establecimiento de tarjetas de identificación o licencias para el ingreso a ciertas tribunas y la necesidad de coordinar canales de comunicación con las autoridades para hacer efectivas órdenes de captura contra los integrantes de las denominadas barras bravas. Hoy en día, prácticamente, en Inglaterra se ha reducido drásticamente el fenómeno de la violencia, gracias en buena parte al trabajo desarrollado por la Football Membership Authority.

Ahora bien, este mismo fenómeno de violencia se extendió a lo largo de otros países que tienen en su historia, expresiones marcadas de fanatismo hacia el fútbol. Así ocurrió, por ejemplo, en España, Argentina y Chile. En el primero de los citados países, se recuerda el incidente que ocurrió el 15 de marzo de 1992, cuando un niño de 13 años muriera en el Estado de Sarriá (antigua sede del equipo Español de Barcelona), como consecuencia de un impacto de bengala que le alcanzó el pecho. Años más tarde en un derbi entre Betis y Sevilla, conocido como el clásico sevillano, se registraron por lo menos 20 heridos, nuevamente por el lanzamiento de bengalas, sillas y otros objetos contundentes. Ante esta circunstancia, en el país ibérico, se creó la Comisión Nacional contra la Violencia en los Espectáculos Deportivos, regulada a través del Real Decreto 769 de mayo 21 de 1993. Las normas que integran este decreto se especializan en los dos (2) espectáculos deportivos que gozan de mayor popularidad entre los españoles, esto es, el fútbol y el baloncesto.

Entre las principales medidas para luchar contra la violencia, se adoptaron las siguientes: (i) Obligar la numeración de todas las localidades y la imposición forzosa de asientos; (ii) Disponer la creación de zonas reservadas y distantes entre sí para situar a los aficionados de los equipos contendientes, impidiendo, materialmente, mediante barreras o elementos similares, la circulación de una a otra zona; (iii) Prohibir el ingreso temporal o definitivo a quienes sean sancionados por hechos constitutivos de violencia en el fútbol; (iv) Instar a los clubes deportivos para contratar seguridad privada en los compromisos que por su impacto social, así lo ameriten; (v) Organizar criterios para calificar el riesgo de los partidos y adoptar las medidas adecuadas para cada uno de ellos; (vi) Integrar a la Comisión a los organismos de socorro para valorar las condiciones de seguridad de los espectáculos; (vii) Incorporar al ingreso a los estadios controles de alcoholemia y de sustancias estimulantes o análogas; (viii) Organizar en las proximidades a los establecimientos deportivos unidades móviles de denuncias y equipos de recepción de detenidos, que permitan judicializar pronta y eficazmente a las personas involucradas

en actos de violencia; (viii) Obligar el retiro de pancartas o símbolos que inciten a la violencia, exhibidos por los espectadores y, finalmente, (ix) Establecer un sistema de comunicación y vigilancia interna en los estadios que sirva para controlar el ingreso y la salida ordenado de los asistentes al recinto.

En Argentina la violencia ha sido igualmente combatida a través de la expedición del Decreto 1466 de 1997, a través del cual se creó un Consejo Nacional para la Prevención de la Violencia y Seguridad en el Fútbol, el cual está compuesto por las principales autoridades públicas y particulares que participan en la organización de este espectáculo deportivo. En calidad de invitados a este Consejo se habilita la citación a la Federación de Círculos de Periodistas Deportivos, a la Asociación de Técnicos de Fútbol, a la Asociación de Futbolistas Agremiados y a los representantes de las Comisiones que en el Congreso de la República se encargan de promover proyectos de ley referentes al deporte. Las principales medidas de seguridad señaladas son: (i) Crear un circuito cerrado de televisión con cámara fija; (ii) Establecer un sistema de audio con alcance exterior e interior a los estadios; (iii) Señalizar e iluminar el recinto deportivo como sus alrededores; (iv) Prohibir el ingreso a personas bajo influencia del alcohol o estupefacientes; (v) Separar adecuadamente a los grupos de aficionados; (vi) Exigir que todas las localidades estén dotados de silletería; (vii) Clausurar de manera temporal o definitiva aquellos estadios que no otorguen garantías en seguridad; y finalmente; (viii) Impulsar la creación de un sistema electrónico para el ingreso de público.

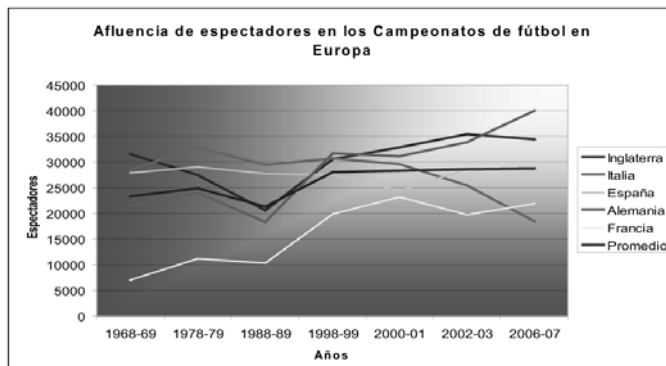
En Chile a través de la Ley 19327 del 24 de agosto de 1994, se dispuso (i) la obligación de separar las barras; (ii) la exigencia para los clubes profesionales de carnetizar y llevar un registro oficial de sus hinchas, con los siguientes datos mínimos: nombre completo, cédula de ciudadanía, domicilio, profesión y una fotografía reciente; (iii) la prohibición de la venta de licores en los centros o recintos aledaños al estadio, en aquellos partidos calificados de alto riesgo.

Finalmente, en Francia se expidió la Ley 2006-784 del 5 de julio de 2006 relativa a la prevención de la violencia en las manifestaciones deportivas. En dicha ley se siguen las directrices expuestas en Inglaterra, principalmente, en lo referente a medidas de seguridad y exclusiones temporales y definitivas de acceso a estadios de fútbol.

Adicional a lo expuesto, es preciso señalar que con ocasión de este proyecto de ley, en días pasados se llevó a cabo en esta ciudad el Simposio denominado: "Prevención, control y erradicación de la violencia relacionada con el fútbol", el cual fue organizado por la Confederación Suramérica de Fútbol, la Federación Colombiana de Fútbol y la Football Association of England¹. Con importantes ponencias de Bryan Drew² y de Chris Whalley³, se reconoció la importancia de establecer un órgano consultivo que permita la interacción de todos los participantes del tema del fútbol, en la solución de los problemas de violencia. Para tal efecto se insistió en la importancia de contar con logística privada (llamados en Inglaterra "stewards"), promover medidas de exclusión temporal o definitiva de los estadios, establecer ayudas de vigilancia electrónica, identificar las causas de la violencia y trabajar en ellas y disponer de mensajes publicitarios en los que se pongan de presente la importancia del buen comportamiento. Dentro de las estadísticas que vale la pena resaltar se destacan: (i) Solamente el 4% de las personas que son excluidas reiteran un comportamiento indebido; (ii) La exclusión opera no sólo frente al equipo del que se es hinchas sino frente a la generalidad de los estadios, alcanzado actualmente un total de 3.130 personas cuyo ingreso se encuentra prohibido; (iii) La conciencia social acerca de la importancia de erradicar la violencia ha permitido que el 43% de los partidos de una temporada en el fútbol inglés se lleven a cabo tan sólo con logística privada, sin necesidad de vincular a las autoridades de policía.

Así las cosas, las medidas para mejorar la infraestructura de los estadios y las reglas existentes para luchar contra la violencia han permitido que en países como Inglaterra y Alemania, la afluencia de espectadores alcance sumas récord de 35.000 a 40.000 asistentes por partido. Cifras que se pueden contrastar con países como Italia que no han adoptado ninguna medida y que, por lo mismo, cuentan con apenas 15.000 asistentes por partido.

A continuación se incluye una gráfica que muestra dos hechos relevantes: En primer lugar, la reducción drástica de asistentes en los principales países de Europa en los años 80' como consecuencia de los problemas de violencia y logística en el fútbol; y en segundo término, como dichos indicadores en la actualidad han cambiado drásticamente para los países que cuentan con medidas para asegurar la seguridad, comodidad y convivencia en el fútbol, como ocurre con Alemania, Inglaterra y España⁴.



En Colombia la realidad de la violencia en el fútbol obliga a que tomemos medidas similares a las que con éxito se han adoptado en otros países. Así es necesario comenzar por crear una Comisión o Consejo dedicado al análisis de los fenómenos que alteran la tranquilidad pública en este espectáculo deportivo y que propongan la adopción de medidas acordes con nuestra realidad económica, social y cultural. Precisamente, este es el objeto de este proyecto de ley, el cual sigue las experiencias de otros países en la lucha de este flagelo social. Cómo olvidar los hinchas que han muerto en carreteras, en barrios o en lugares aledaños a los estadios. Cómo negar los 83 heridos del pasado 8 de marzo en la ciudad de Cali, luego de los actos de violencia que fueron promovidos con el comportamiento indebido del técnico del América de Cali señor Diego Umaña, al agredir a su colega, el técnico Daniel Carreño. Y, menos aún, como pasar por alto las provocaciones realizadas desde el sector periodístico o por los canales de comunicación electrónica conocidos como los "blogs", los cuales han terminado con directivos, técnicos y jugadores amenazados por las denominadas barras bravas, algunos de estos, como ocurrió en el caso del jugador argentino Paolo Frangipane teniendo que retornar a su país de origen o como sucedió con el jugador colombiano Ricardo Ciciliano, quien por seguridad tuvo que cambiar de institución deportiva.

La erradicación o la disminución de la violencia en el fútbol se convierten en los objetivos a los cuales deben apuntar la institucionalidad en Colombia, aun cuando para ello se deban adoptar medidas drásticas. Así, por ejemplo, en Inglaterra se han identificado 3.300 personas causantes de disturbios, quienes tienen prohibido el ingreso a los estadios. Igualmente muchos de ellos han sido judicializados bajo cargos de terrorismo y se encuentran con órdenes de captura a instancias de la Interpol. Recientemente, a instancia de la última edición de la Champions League o Copa Europea de Campeones, un fanático del club Celtic de Escocia invadió el campo de juego y lanzó un golpe contra el portero del club Milán de Italia, siendo sancionado con la expulsión definitiva de cualquier estadio en la Comunidad Europea en la que su equipo juegue como local o visitante.

A estas razones de conveniencia se le deben agregar motivos de orden constitucional que le dan soporte a este proyecto. En primer lugar, el artículo 2° del Texto Superior, el cual establece como uno de los fines esenciales del Estado, la adopción de medidas para asegurar la protección de la vida de todas las personas residentes en Colombia; en segundo término, el artículo 52 de la Carta Fundamental, conforme al cual las manifestaciones deportivas tienen como principal función contribuir a la formación integral de las personas; y finalmente, el artículo 218, de acuerdo con el cual la Policía Nacional tiene como fin primordial mantener las condiciones necesarias que permitan el ejercicio de los derechos

¹ El Simposio tuvo lugar el pasado 4 y 5 de noviembre de 2008.

² Director de la Unidad de Policiamiento del Fútbol del Reino Unido.

³ Jefe de Seguridad en los Estadios de la Football Association.

⁴ Información suministrada por Mathieu Michel, Coordinador de Fichet Colombia.

y libertades públicas, al tiempo que asegura que los habitantes convivan en paz.

Ahora bien, es preciso aclarar que esta iniciativa apunta de manera principal a la creación de una Comisión Nacional para la Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol, como organismo asesor del Gobierno Nacional en la implementación de políticas, planes y programas en las citadas materias. Ha sido reiterada la jurisprudencia de la Honorable Corte Constitucional, en el sentido de especificar que los organismos asesores y consultivos que se establezcan por la ley, no introducen modificación alguna a la Estructura de la Administración Pública.

Por esta razón, la jurisprudencia constitucional ha dicho que este tipo de **organismos asesores** creados por el legislador no requieren iniciativa gubernamental (C. P. artículo 154). Así, por ejemplo, se pronunció la honorable Corte Constitucional en Sentencia C-889 de 2006, Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa, al resolver unas objeciones frente al Consejo Nacional de Talento Humano en Salud. En esta misma providencia se exigió al describir las funciones del órgano asesor la utilización de expresiones, tales como, “*dictar*”, “*recomendar*”, “*proponer*”, “*dar concepto técnico*”, y “*promover*”, las cuales son compatibles con las funciones de asesoría y de consultoría que le son inherentes.

Entre los organismos asesores que se encuentran bajo la dirección del Ministerio del Interior y de Justicia, los cuales han servido para la formulación de políticas legislativas y reglamentarias en cada una de sus áreas, se encuentran: (i) El Consejo Nacional de Estupefacientes; (ii) El Consejo Superior de Política Criminal y Penitenciaria; (iii) La Comisión de Coordinación Interinstitucional para el Control de Lavado de Activos; (iv) El Comité Intersectorial Permanente para la Coordinación y Seguimiento de la Política Nacional en Materia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario; (v) El Comité Interinstitucional para la Lucha contra la Trata de Personas, y (vi) El Consejo Nacional de Conciliación y Acceso a la Justicia.

Por esta razón, el proyecto de la referencia no desconoce la iniciativa gubernamental que le asiste al Presidente de la República en la definición de la estructura de la Administración Pública. De igual manera, es claro que la terminología usada en lo referente al ejercicio de sus funciones, se allana a la exigencia constitucional de utilizar expresiones acordes con su naturaleza asesora y consultiva.

Por otra parte, si bien el fútbol es una actividad privada, ello no la excluye de la posibilidad de ser intervenida por el Estado para regular su funcionamiento en aquellos aspectos que trascienden al interés general. En este sentido, por ejemplo, la honorable Corte Constitucional avaló la exequibilidad de la Ley 916 de 2004, a través de la cual se establecen las reglas que permiten el desenvolvimiento de la fiesta taurina. Así, en la providencia en cita, expresamente se manifestó que:

“(…) en los artículos 150, 333 y 334 de la Constitución Política se reconoce la potestad que le asiste al Congreso de la República para regular y orientar la actividad económica y las relaciones de los particulares, con el objeto de mantener el orden público, lograr el progreso económico y el bienestar social, así como proteger el medio ambiente y el patrimonio cultural de la Nación. // Para lograr el cumplimiento de las citadas finalidades, se permite al legislador que mediante leyes de contenido ordinario, intervenga en las relaciones privadas, ya sea limitando el alcance de la libre iniciativa o, también, estableciendo requisitos o condiciones para proceder al ejercicio de determinado oficio o profesión (C. P. artículos 26 y 333)”⁵.

Por lo anterior, la iniciativa que se somete a consideración de la Comisión Séptima del Senado, en ningún momento desconoce la Constitución Política cuando crea una Comisión Nacional para la Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol, la cual podrá establecer parámetros para el desarrollo de una actividad privada, pues dicha intervención es permitida por los artículos 150, 333 y 334 del Texto Superior, entre otras, con la finalidad de preservar el bien común, el interés general y el orden público, el cual se ha visto seriamente comprometido con el comportamiento de algunos barristas.

Por último, este proyecto tiene el apoyo tanto del Gobierno Nacional a través del Ministerio del Interior y de Justicia, como del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el cual solicitó tan sólo dos (2) modificaciones en su contenido; como del resto de actores que intervienen en el

espectáculo del fútbol, como lo son, la Dimayor, la Federación Colombiana de Fútbol, los movimientos ciudadanos de barras y la asociación de futbolistas profesionales (Acolfutpro).

Así las cosas, se propondrá a la honorable Plenaria del Senado de la República la aprobación de este importante proyecto de ley, conforme al pliego de modificaciones que más adelante se explicará.

3. Modificaciones aprobadas en primer debate

En Sesión Ordinaria de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, del día diecisiete (17) de septiembre de 2008, fue considerada y sustentada la ponencia para primer debate y el texto propuesto al proyecto de ley de la referencia. En esta fecha, se propuso invitar a una serie de personalidades, representantes de las barras, entre otros, para oírlos dentro de la discusión de este proyecto de ley.

El veinticuatro (24) de septiembre de 2008, se conformó una Comisión Accidental encargada de rendir informe respecto a este proyecto de ley, la cual quedó integrada por los honorables Senadores: Alfonso Núñez Lapeira, Rodrigo Lara Restrepo y Luis Carlos Avellaneda Tarazona. La principal función de la Comisión Accidental consistió en unificar el articulado de acuerdo con las proposiciones y sugerencias realizadas tanto por los Congresistas como por los distintos actores invitados a la Comisión.

El día ocho (08) de octubre de 2008, se sometió a discusión y votación la propuesta presentada por la Comisión Accidental conformada para el efecto en catorce (14) artículos, cuya descripción aparece al inicio de este informe de ponencia.

4. Pliego de modificaciones

La única modificación que se propone a esta iniciativa legislativa de acuerdo con el texto aprobado en la Comisión Séptima del honorable Senado de la República, consiste en adicionar un párrafo al artículo 13 del presente proyecto de ley, a través del cual se establece un sistema de seguimiento por parte del Congreso de la República a las actividades desarrolladas por la Comisión Nacional de Seguridad, Comodidad y Convivencia en el fútbol, previo informe elaborado por el Ministerio del Interior y de Justicia. Así las cosas, la norma propuesta es del siguiente tenor:

Parágrafo. Las Comisiones Séptimas del Senado de la República y de la Cámara de Representantes integrarán una Comisión de Seguimiento compuesta por tres (3) miembros de cada Cámara, para que, a más tardar el primero (1º) de agosto de cada año, evalúe las actividades desarrolladas por la Comisión Nacional de Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol, de acuerdo con un informe que para tal efecto elaborará el Ministerio del Interior y de Justicia, con la asistencia técnica del Instituto Colombiano del Deporte, Coldeportes, por lo menos con tres (3) meses de anticipación a la fecha prevista para que se surta la evaluación a cargo de la Comisión de Seguimiento.

Proposición

Por lo anterior, proponemos al honorable Senado de la República, dar **segundo** debate al Proyecto de ley número 298 de 2008 Senado, 179 de 2007 Cámara, por la cual se crea la Comisión Nacional para la Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol y se dictan otras disposiciones, conforme al texto propuesto que se adjunta.

De los honorables Senadores,

Cordialmente,

Rodrigo Lara Restrepo,

Honorable Senador de la República.

COMISION SEPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., a los once (11) días del mes de noviembre año dos mil ocho (2008)

En la presente fecha se autoriza la publicación en la *Gaceta del Congreso* de la República, el informe de ponencia para segundo debate y texto propuesto para segundo debate, en veinte (20) folios, al Proyecto de ley número 298 de 2008 Senado, 179 de 2007 Cámara, por la cual se crea la Comisión Nacional para la Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol y se dictan otras disposiciones. Proyecto de ley de autoría del honorable Representante *Mauricio Parodi Díaz*.

El Secretario,

Jesús María España Vergara.

⁵ Sentencia C-1192 de 2005. M. P.: Rodrigo Escobar Gil.

**TEXTO PROPUESTO A CONSIDERACION DE LA HONORABLE
PLENARIA DEL SENADO DE LA REPUBLICA AL PROYECTO
DE LEY NUMERO 298 DE 2008 SENADO, 179 DE 2007 CAMARA**

*por la cual se crea la Comisión Nacional para la Seguridad,
Comodidad y Convivencia en el Fútbol
y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

TÍTULO I

**DE LA COMISION NACIONAL PARA LA SEGURIDAD,
COMODIDAD Y CONVIVENCIA EN EL FUTBOL**

CAPITULO I

Naturaleza, conformación y funciones

Artículo 1°. Creación de la Comisión Nacional de Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol. Créase la Comisión Nacional de Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol, como organismo asesor del Gobierno Nacional en la implementación de políticas, planes y programas, así como en la ejecución de estrategias dirigidas a mantener la seguridad, comodidad y convivencia en la organización y práctica de este espectáculo deportivo. La Comisión tendrá su sede en Bogotá, D. C., estará bajo la dirección del Ministerio del Interior y de Justicia, quien contará con la asesoría y asistencia técnica del Instituto Colombiano del Deporte, Coldeportes.

Artículo 2°. *Integración de la Comisión.* La Comisión Nacional de Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol, tendrá la siguiente composición:

- El Ministro del Interior y de Justicia o el Director de Asuntos Territoriales y Orden Público, o su delegado, quien la presidirá.
- El Ministro de Educación Nacional o el Director de Calidad Básica y Media, o su delegado.
- El Ministro de Cultura o el Director de Infancia y Juventud, o su delegado.
- El Director General del Instituto Colombiano del Deporte, Coldeportes, o el Subdirector Técnico del Sistema Nacional y Proyectos Especiales, o su delegado.
- El Director de la Policía Nacional o el Subdirector General, o su delegado.
- El Presidente de la Federación Colombiana de Fútbol o su delegado.
- El Presidente de la División Mayor del Fútbol Profesional Colombiano o su delegado.
- El Director General para la Prevención y Atención de Desastres o su delegado.
- El Defensor del Pueblo o su delegado.
- Un delegado de las barras organizadas existentes en el país, conforme al procedimiento de elección que se establezca en el reglamento.
- Un representante de los futbolistas profesionales, conforme al procedimiento de elección que se establezca en el reglamento.

De acuerdo con las necesidades establecidas por la Comisión Nacional actuarán en calidad de invitados, con voz pero sin voto, las siguientes personas:

- El Fiscal General de la Nación o su delegado.
- El Procurador General de la Nación o su delegado.
- Las autoridades municipales o distritales, o su delegado.
- Los representantes de los programas de convivencia en el deporte institucionalizados por las autoridades locales.
- Los representantes de los organismos de socorro y/o atención de emergencias, o sus delegados.
- Los representantes de las empresas encargadas de la venta de entradas a espectáculos de fútbol.
- Los representantes de las asociaciones de técnicos de fútbol.
- Los representantes de los círculos de periodistas deportivos.
- Los integrantes de la Comisión Arbitral Nacional del Fútbol Colombiano, o alguno de ellos.

• Los integrantes de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República y/o de la Cámara de Representantes, o alguno(s) de ellos.

Parágrafo. La Comisión Nacional de Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol queda facultada para invitar a cualquier persona natural o jurídica, pública o privada, nacional o internacional, cuya presencia se considere conveniente o necesaria para el desarrollo y el cumplimiento de sus funciones. Los invitados tendrán derecho a voz, pero no a voto.

Artículo 3°. *Funciones de la Comisión.* Son funciones de la Comisión Nacional de Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol, las siguientes:

1. Proponer e impulsar la elaboración de planes tipo para los escenarios deportivos destinados a la práctica de fútbol, en lo relacionado con seguridad, comodidad, organización interna y externa, cuerpos de atención de emergencias (públicos o privados), servicio de policía, servicios de vigilancia privada con fines logísticos y los demás que sean necesarios, de acuerdo con la estructura, aforo y ubicación de los escenarios. Estos planes deberán realizarse y ejecutarse incluyendo medidas que garanticen la perspectiva de género a fin de asegurar la igualdad y equidad de todos los asistentes a los encuentros futbolísticos.
2. Fomentar e impulsar el acompañamiento de la policía comunitaria en los planes tipo que se adopten para asegurar la convivencia y seguridad en el fútbol.
3. Diseñar y promover los mecanismos necesarios para conformar y alimentar periódicamente un sistema de información que contenga los datos de aquellas personas que han cometido o provocado actos violentos o que hayan alterado la convivencia dentro de los escenarios deportivos destinados a la práctica de fútbol o en su entorno.
4. Diseñar y promover un sistema de registro que les permita a los clubes de fútbol profesional contar con información actualizada de los miembros de sus barras. En este registro deberá figurar, por lo menos, el nombre completo, la cédula de ciudadanía o tarjeta de identidad y la profesión u ocupación de cada integrante, estos datos deberán ser confrontados con los documentos que sustenten la veracidad de dicha información. Al momento de la inscripción, el club entregará una credencial o carné numerado, individual e intransferible, que contenga los citados datos y una fotografía reciente, y que, en la medida de lo posible, dificulte su adulteración.
5. Diseñar un modelo de organización para las barras en el que se respete el principio democrático, acorde con los artículos 38 y 103 de la Constitución Política. De igual manera, promover la democratización de los equipos profesionales, garantizando, entre otras medidas, la participación de sus aficionados en la propiedad del equipo.
6. Diseñar los protocolos que se deben cumplir para que los organizadores de este espectáculo y las autoridades competentes puedan tomar medidas sobre restricciones de acceso y exclusiones, temporales o definitivas, de aficionados.
7. Promover y elaborar, acciones y campañas que conduzcan a prevenir, fomentar y sensibilizar a la población sobre la importancia de la convivencia y tolerancia, así como la eliminación de cualquier conducta violenta que interfiera con el desarrollo pacífico de este deporte.
8. Proponer los requerimientos mínimos sobre reglamentaciones técnicas en cuanto a las instalaciones de los escenarios deportivos dedicados al fútbol y la organización de sus eventos, en lo relacionado con la seguridad y la comodidad de los espectadores y terceros intervinientes.
9. Promover la expedición de normas conducentes a la prevención y sanción de los actos de violencia; y a la organización, modernización y reorganización de este deporte.
10. Apoyar a los medios de comunicación para que antes, durante y después de los eventos deportivos relacionados con el fútbol, expresen y divulguen su información de manera veraz, pacífica y pedagógica. Para lograr tal propósito la Comisión podrá expedir comunicados de prensa.
11. Dictar los protocolos que permitan categorizar los espectáculos de fútbol, según su riesgo o nivel de competencia.
12. Elaborar de acuerdo a la categorización del espectáculo, protocolos para determinar los requisitos mínimos de seguridad, a fin de garan-

tizar el normal desarrollo del evento deportivo. Entre las medidas deberá contemplarse la ubicación de las barras que pudieren enfrentarse violentamente, en sectores separados, claramente determinados, en los que se impida materialmente la circulación de una a otra zona.

13. Proponer que en los partidos de fútbol considerados de alto riesgo, los aficionados del equipo que juegue en condición de visitante, salgan del estadio en un término prudencial con posterioridad a la terminación del encuentro.

14. Recomendar la conformación y ubicación de puestos de control y mando unificados para cada partido de fútbol profesional.

15. Promover la adopción de medidas educativas que conduzcan a la erradicación del consumo de sustancias alcohólicas, estupefacientes o psicotrópicas en los partidos de fútbol.

16. Proponer a las autoridades competentes que en los espectáculos de alto riesgo, se prohíba el expendio de bebidas alcohólicas en las zonas aledañas a los estadios. Esta medida podrá regir desde antes del inicio del evento hasta después de su finalización. Los establecimientos de comercio deberán ser notificados con la debida antelación.

17. Diseñar y promover un modelo que permita en el futuro, que todos los escenarios destinados a la práctica del fútbol profesional, tengan localidades numeradas y con asientos para todos los espectadores, acorde con la especialidad de las barras que se ubican en cada localidad.

18. Recomendar un sistema marco de organización que asegure el acceso ordenado de los seguidores, en el que se evite el encuentro de los hinchas de los equipos contendientes.

19. Recomendar el cierre temporal o definitivo a las autoridades competentes de aquellos estadios que no ofrezcan las condiciones mínimas de seguridad requeridas para la realización de este espectáculo deportivo, ya sea por deficiencias en las instalaciones o por fallas de organización, derivadas de la ausencia de control o vigilancia.

20. Diagnosticar las causas de la violencia en el fútbol y proponer soluciones acordes con las expresiones del barrismo social. En desarrollo de esta función, se recopilarán los datos, las estadísticas y la información que resulte necesaria para alcanzar los fines propuestos.

21. Proponer la adopción de medidas pedagógicas, espacios de encuentro y reflexión en los que se estudien los problemas sociales que afectan a la juventud e inciden negativamente en el comportamiento de los hinchas.

22. Desarrollar actividades que promuevan la convivencia, participación y ejercicio de la ciudadanía acorde con los pilares del barrismo social.

23. Reglamentar y supervisar el funcionamiento de las comisiones locales. Las directrices que al respecto se expidan serán de obligatorio cumplimiento

24. Darse su propio reglamento.

Artículo 4°. *Secretaría Técnica*. La Secretaría Técnica de la Comisión será ejercida por el Instituto Colombiano del Deporte, Coldeportes, y cumplirá las siguientes funciones:

1. Coordinar el cumplimiento de las funciones de la Comisión.
2. Convocar a sesiones ordinarias y extraordinarias.
3. Elaborar las actas de cada sesión de la Comisión.
4. Llevar el archivo documental de la Comisión.
5. Verificar el cumplimiento de las decisiones adoptadas por la Comisión.
6. Las demás que le sean asignadas por la Comisión.

Artículo 5°. *Reuniones*. La Comisión Nacional se reunirá en forma ordinaria al menos una vez cada mes y extraordinariamente cuando así lo solicite cualquiera de sus miembros.

Artículo 6°. *Quórum*. La Comisión sesionará de manera deliberatoria con un mínimo de seis (6) miembros y tomará decisiones por mayoría simple de los presentes.

CAPITULO II

Organizaciones locales

Artículo 7°. *Comisiones locales*. Cada municipio o distrito podrá constituir una Comisión Local de Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol, la cual estará integrada de la siguiente manera:

- El Alcalde local, o su delegado, quien la presidirá.
- El Secretario de Deportes o quien haga sus veces, o su delegado.
- El Comandante de la Policía Nacional en el ámbito local o su delegado.
- El Presidente de la liga de fútbol regional o su delegado.
- Los Presidentes de los clubes profesionales de la localidad.
- El Director local de Prevención y Atención de Emergencias y Desastres o su delegado.
- Un delegado de la Personería Local.
- Un delegado de las barras organizadas existentes en el país, conforme al procedimiento de elección que se establezca en el reglamento.

De acuerdo con las necesidades establecidas por la Comisión Local actuarán en calidad de invitados, con voz pero sin voto, las siguientes personas:

- El administrador de los escenarios deportivos destinados al fútbol de la respectiva localidad.
- El Director del Programa de Convivencia en el deporte del gobierno local o quien haga sus veces.
- Los organismos de socorro y/o atención de emergencias que participen del evento.

Las funciones y operación de las comisiones locales estarán determinadas por la Comisión Nacional.

Parágrafo. La Comisión Local de Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol queda facultada para invitar a cualquier persona natural o jurídica, pública o privada, nacional o internacional, cuya presencia se considere conveniente o necesaria para el desarrollo y el cumplimiento de sus funciones. Los invitados tendrán derecho a voz, pero no a voto.

TITULO II

DISPOSICIONES FINALES

Artículo 8°. *Delegado responsable*. En todos los clubes de fútbol profesional se deberá designar un delegado responsable de la seguridad, comodidad y convivencia en el espectáculo de fútbol, el cual deberá atender todas las instrucciones que sobre la materia le sean impartidas por las respectivas comisiones establecidas en esta ley. Así mismo, propenderá por el buen comportamiento de jugadores, directivos y cuerpo técnico para que no se conviertan en generadores de violencia.

El delegado deberá rendir informe ordinario anual de sus funciones y actividades a la respectiva comisión local. Por lo demás, cuando así se requiera, se podrá solicitar informes extraordinarios de su gestión.

Artículo 9°. *De la Policía Nacional*. La Policía Nacional podrá con cargos a los recursos existentes, crear una estructura especializada, diferente a los escuadrones antidisturbios, cuya función principal sea la de prevenir la aparición de hechos de violencia en los estadios de fútbol y en sus alrededores. De igual manera, brindará seguridad coordinando los desplazamientos de los hinchas durante la programación de los partidos de fútbol profesional. Así mismo, promoverá la celebración de acuerdos de convivencia entre las barras y vigilará su cumplimiento, previa identificación de sus integrantes.

Artículo 10. *Control de alcoholemia y drogas*. La Policía Nacional establecerá controles de alcoholemia y de uso de estupefacientes, estimulantes o de sustancias análogas en los estadios de fútbol y en sus alrededores.

Artículo 11. *Oficinas móviles de denuncias*. En las proximidades de los estadios de fútbol se establecerán por las autoridades competentes oficinas móviles de denuncia y equipos de recepción de detenidos, para facilitar la judicialización de quienes incurran en infracciones penales o contravencionales.

Artículo 12. *Integración y desarrollo social*. El Estado garantizará a través de sus distintas instituciones la capacitación, orientación en valores y principios y el desarrollo social de los miembros integrantes de las barras.

Artículo 13. *Instalación y funcionamiento*. El Ministerio del Interior y de Justicia dispondrá de seis (6) meses a partir de la sanción de la presente ley, para instalar y poner en funcionamiento la Comisión Nacional de Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol.

Parágrafo. Las Comisiones Séptimas del Senado de la República y de la Cámara de Representantes integrarán una Comisión de Seguimiento

compuesta por tres (3) miembros de cada Cámara, para que, a más tardar el primero (1°) de agosto de cada año, evalúe las actividades desarrolladas por la Comisión Nacional de Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol, de acuerdo con un informe que para tal efecto elaborará el Ministerio del Interior y de Justicia, con la asistencia técnica del Instituto Colombiano del Deporte, Coldeportes, por lo menos con tres (3) meses de anticipación a la fecha prevista para que se surta la evaluación a cargo de la Comisión de Seguimiento.

Artículo 14. *Vigencia.* La presente ley empezará a regir a partir de la fecha de su promulgación.

De los honorables Senadores,

Cordialmente,

Rodrigo Lara Restrepo,
Honorable Senador de la República.

COMISION SEPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., a los once (11) días del mes de noviembre año dos mil ocho (2008)

En la presente fecha se autoriza la publicación en la *Gaceta del Congreso* de la República, el informe de ponencia para segundo debate y texto propuesto para segundo debate, en veinte (20) folios, al Proyecto de ley número 298 de 2008 Senado, 179 de 2007 Cámara, por la cual se crea la Comisión Nacional para la Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol y se dictan otras disposiciones. Proyecto de ley de autoría del honorable Representante Mauricio Parodi Díaz.

El Secretario,

Jesús María España Vergara.

CONCEPTOS JURIDICOS

CONCEPTO JUDIRICO DEL MINISTERIO DE LA PROTECCION SOCIAL AL PROYECTO DE LEY NUMERO 57 DE 2008 SENADO

por la cual se crea la Carrera Administrativa Especial para los Trabajadores del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Dependencia 10000

Bogotá, D. C., 12 de noviembre de 2008

Doctor

JESUS MARIA ESPAÑA VERGARA

Secretario Comisión Séptima

Honorable Senado de la República

Ciudad.

Referencia: Proyecto de ley número 57 de 2008 Senado, *por la cual se crea la Carrera Administrativa Especial para los Trabajadores del Sistema General de Seguridad Social en Salud.*

Señor Secretario:

Cursa en la Comisión Séptima Constitucional del honorable Senado de la República, la iniciativa parlamentaria de la referencia, la cual se encuentra pendiente de rendir ponencia en primer debate, por lo que consideramos oportuno dar a conocer el concepto institucional en relación con su contenido desde la perspectiva del Sector de la Protección Social, tomando como documento base el texto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 474 del 30 de julio de 2008.

Estudiando el proyecto de ley relacionado en el asunto y la correspondiente exposición de motivos sobre su contenido, cuyo objeto principal es la creación de la Carrera Administrativa del Sistema de Seguridad Social en Salud, se puede establecer que dicha iniciativa se ajusta a lo dispuesto en la Constitución Política, especialmente a lo establecido en los artículos 150, 154 y 169 de la Carta que hacen referencia a la facultad de los miembros del Congreso para presentar proyectos de ley y al título de la ley.

Sin embargo, parte de la iniciativa desconoce lo ordenado por el artículo 158 Superior, el cual determina que todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella, toda vez que la propuesta, como ya quedó establecida, pretende crear la Carrera Administrativa del Sistema de Seguridad Social en Salud pero el campo de aplicación del proyecto abarca personal diferente al recurso humano que pertenece a dicho sector.

Al respecto la Corte Constitucional en Sentencia C-657 de 2000 estableció:

“Según lo prescribe el artículo 158 de la Carta Política, todos los proyectos de ley tienen que referirse a una misma materia so pena de resultar inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no guarden relación con ella. Esta previsión, interpretada en armonía con aquella que exige la necesaria correspondencia entre el título de las leyes y su

contenido material (C. P. artículo 169), conforman lo que la doctrina y la jurisprudencia han denominado el principio de unidad de materia legislativa (...).”

Por lo anterior, el proyecto de ley, o por lo menos las disposiciones que no van en concordancia con la materia a regular, podrían resultar inconstitucionales debido al desconocimiento del artículo 158 de la Carta Magna.

De otro lado, no se puede desconocer la importancia del objeto y fin del proyecto de ley, el cual se traduce en fortalecer la eficiencia en la administración, la profesionalización y la excelencia de los empleados que integran el Sistema de Seguridad Social en Salud, al crear un sistema que permita la escogencia de los profesionales en atención a sus méritos y capacidades, materializando el contenido del artículo 13 de la Carta Política, toda vez que se promueve el derecho a la igualdad en el acceso a cargos públicos y el desarrollo de principios como el de la buena fe y la justicia.

Al respecto, la Corte Constitucional, en Sentencia C-563 de 2000 señaló:

“El régimen de carrera administrativa impulsa la realización plena y eficaz de principios como el de igualdad y el de imparcialidad, pues se sustenta en la promoción de un sistema de competencia a partir de los méritos, capacitación y específicas calidades de las personas que aspiran a vincularse a la administración pública; sólo cumpliendo esos objetivos, que se traducen en captar a los mejores y más capaces para el servicio del Estado, este, el Estado, está en capacidad de garantizar la defensa del interés general, pues descarta de manera definitiva la inclusión de otros factores de valoración que repugnan a la esencia misma del Estado social de derecho, tales como el clientelismo, el favoritismo y el nepotismo, entre otros, y en cambio fomenta la eficacia y eficiencia de la gestión pública”.

No obstante, se hace pertinente realizar el siguiente estudio general de conveniencia, el cual es necesario se tenga en cuenta antes de continuar con el trámite del mencionado proyecto.

La Corte Constitucional Colombiana al analizar la constitucionalidad del artículo 4° de la Ley 443 de 1998, a través de la cual se expidieron normas sobre carrera administrativa, determinó que el Congreso de la República, en ejercicio de la cláusula general de competencia legislativa, puede crear sistemas especiales o particulares de carrera que hagan parte del Sistema de Carrera Administrativa General, por cuanto, si bien, dichos sistemas no se rigen por las normas de carrera de carácter general dada su singularidad y especialidad, sí deben estar sometidos a normas de carácter especial que produzca el legislador¹.

Sin embargo, la misma Corporación aclaró que lo anterior no implica que a través de las disposiciones que creen sistemas especiales o particulares de carrera, el Congreso pueda excluir del régimen de carrera

¹ Corte Constitucional Colombiana, Sentencia C-563 de 2000, Magistrado Ponente: Fabio Morón Díaz.

administrativa general las entidades que él arbitrariamente decida, sino que, para lo que está habilitado el legislador **es para flexibilizar las garantías del régimen general aplicable a todos los servidores públicos** (a excepción de los establecidos en la constitución y la ley), **en razón de la singularidad y especificidad del objeto de una determinada entidad**, siempre y cuando exista una razón suficiente para hacerlo y con sus decisiones no se vulnere, contradiga o desconozca el ordenamiento superior².

En consecuencia, de acuerdo a lo establecido por la Alta Corporación, el legislador debe optar en primera instancia, por el régimen de carrera ordinaria y sólo podrá establecer regímenes especiales que flexibilicen las garantías de carrera, cuando los objetivos de una determinada entidad no se puedan cumplir oportuna y eficazmente o se vean interferidos si se aplicaran las normas de carácter general.

Una vez analizado el proyecto de ley, se pudo determinar que adoptó la estructura de la Ley 909 de 2004³ *“por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones”*, norma que se aplica a los servidores públicos en general, incluyendo a los funcionarios de la salud de todos los niveles, por lo que no es claro su aporte a la regulación del régimen de vinculación de esta clase de empleados.

Igualmente, se concluye que no existe una justificación que sustente la exclusión de tales empleados del régimen general de carrera administrativa, ya que el texto del proyecto de ley no responde a las razones que se despliegan en la exposición de motivos, para el caso, la existencia de bajos salarios o la profesionalización de los funcionarios del sector salud, problemas que han sido contrarrestados con leyes ya existentes y plenamente vigentes como la Ley 1164 de 2007 que contiene una serie de disposiciones que están destinadas a garantizar la idoneidad de los profesionales de la salud, inclusive los que prestan sus servicios a entidades de carácter privado y la Ley 1122 de 2007, que en su artículo 7º incluyó dentro de las funciones de la Comisión de Regulación en Salud CRES la de establecer y actualizar un sistema de tarifas que contenga entre otros componentes, un manual de tarifas mínimas incluyendo los honorarios profesionales de dicho sector, desarrollando los postulados constitucionales de justicia, solidaridad, reconocimiento del derecho al trabajo y la garantía de remuneración digna y proporcional, así como de eficiencia en la prestación del servicio público de salud.

Tal numeral fue objeto de estudio por parte de la Corte Constitucional, Corporación que a través de Sentencia C-955 de 2007 aclaró que la función asignada a la CRES no consiste en fijar pagos moderadores ni el valor de la Unidad de Pago por Capitación y de los subsidios parciales en salud, sino que las tarifas a que alude la disposición sub examine son las correspondientes a los servicios que prestan las Instituciones Prestadoras de Salud (IPS) u otras entidades prestadoras de servicios de salud como las Empresas Sociales del Estado (ESE), y **a la definición de los honorarios mínimos de los servicios prestados por profesionales de la salud únicamente dentro del contexto del régimen contributivo o del régimen subsidiado de salud**.

En Igual sentido, manifestó que lo que se pretende con esa disposición es regular un mercado sin irrespeter el núcleo esencial de libre competencia, ya que introduce una limitación al modelo de libertad de empresa, de mercado y de libre competencia diseñado por el mismo legislador pero buscando establecer un modelo de mercado regulado y no absolutamente libre, en relación con los servicios de salud que las EPS (y las demás administradoras del Sistema de Seguridad Social en Salud) contratan con las IPS (y otras entidades prestadoras de servicios de salud como las Empresas Sociales del Estado, ESE), regulación del mercado que, como se dijo, consistirá en definir un sistema tarifario en el cual los estándares de calidad en el servicio que acrediten cumplir las entidades prestadoras de servicios de salud, determinarán la posibilidad de acceder a mejores tarifas y dentro del cual, tendrán cabida tarifas mínimas que

asegurarán estándares mínimos de calidad. Así mismo, ese sistema tarifario debe contribuir a asegurar una remuneración laboral mínima y justa a los profesionales de la salud⁴.

Por su parte y respecto del sistema tarifario, la Ley 1151 de 2007, Plan Nacional de Desarrollo, estableció en su artículo 146:

“Artículo 146. El Gobierno Nacional establecerá un Manual de Tarifas Mínimas de obligatoria aplicación para las empresas administradoras de planes de beneficios y los prestadores de servicios de salud públicos y privados, para la compra y venta de actividades, intervenciones, procedimientos en salud y servicios hospitalarios, contenidos en el Plan Obligatorio de Salud del Régimen Contributivo y el Régimen Subsidiado.

Parágrafo. Las tarifas mínimas serán fijadas en salarios mínimos diarios vigentes, y deberán ser expedidas a más tardar a los 6 meses de expedida la presente ley”.

Esta norma también fue declarada exequible mediante Sentencia C-377 de 2008, en la cual la Corte Constitucional puntualizó:

“Si el Manual de Tarifas se orienta a garantizar a los usuarios la eficiencia y calidad en la prestación del servicio público de salud, las tarifas mínimas que fije el Gobierno Nacional no pueden estar por debajo de los costos de producción o cubrirlos escasamente; es decir, las tarifas mínimas deberán compensar suficientemente los costos de los procesos de calidad y eficiencia de las actividades, intervenciones, procedimientos en salud y servicios hospitalarios, y disponer de márgenes para adecuación tecnológica y desarrollo de programas de calidad de los mismos. Igualmente, y en relación con los profesionales de la salud, debe corresponder a una retribución justa y digna a la altura de la idoneidad, competencia y responsabilidad requerida para el ejercicio cabal de la profesión médica, y ofrecer protección a dichos profesionales frente a posibles explotaciones comerciales o políticas por parte de terceros en el ejercicio de su actividad profesional. En efecto, el manual de tarifas mínimas no puede estar por debajo de una medida razonable”.

Así las cosas, resulta claro que existe la normatividad necesaria para garantizar tanto la idoneidad del profesional de la salud como su remuneración digna, lo que permite concluir en términos generales que el proyecto de ley es innecesario e inconveniente.

Ahora bien, sin perjuicio de considerar que el proyecto de ley no sólo es redundante sino que no responde a los problemas que se pretenden solucionar, es importante señalar que el mismo contiene una serie de imprecisiones que no pueden ser pasadas por alto y que se evidencian en los siguientes artículos:

Artículo 4º. *“Clasificación de los empleos”*.

Se ubica al Superintendente tanto en el nivel central como en el nivel descentralizado, cuando legalmente pertenece al sector descentralizado por servicios (*cf.*, artículo 38 de la Ley 489 de 1998). Así mismo, se alude a los jefes de división, cargo que ya no hace parte de la Rama Ejecutiva.

Título II. *“DE LA COMISION DE CARRERA ADMINISTRATIVA DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD, ORGANOS DE DIRECCION Y GESTION DEL EMPLEO PUBLICO Y LA GERENCIA PUBLICA DE LA COMISION DE CARRERA ADMINISTRATIVA DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD”*.

En relación con la creación de una Comisión Especializada en salud que vigile la carrera administrativa especial que se pretende crear, es importante destacar que la Corte Constitucional ha indicado que no es posible parcelar la actividad de la Comisión Nacional del Servicio Civil respecto de las carreras especiales. Sobre el particular, en Sentencia C-1230 del 29 de noviembre de 2005 puntualizó:

“Coincidiendo con el criterio general inicialmente fijado en la Sentencia C-746 de 1999, la Corte encuentra que, respecto a los sistemas especiales de origen legal, denominados por el legislador *sistemas específicos de carrera*, una interpretación sistemática de los artículos 125 y 130 de la Carta Política permite concluir que los mismos deben ser administrados y vigilados, sin ninguna excepción y con carácter obligatorio, por la

² Ibidem.

³ De hecho, se retoman casi textualmente los artículos 15, 16, 23, 24, 25, 26, 34, 36, 41, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 55 y 56 de la Ley 909 de 2004. De otras, se adopta su filosofía. Es decir, de los 65 artículos propuestos, 17 de los mismos se extractan de dicha ley y algunos más contienen una orientación similar a la misma (por ejemplo, el artículo 10).

⁴ Corte Constitucional Colombiana, Sentencia C-955 de 2007, Magistrado Ponente: Marco Gerardo Monroy Cabra.

Comisión Nacional del Servicio Civil, tal y como ocurre con el sistema general de carrera. [...]

En consecuencia, acorde con los artículos 125 y 130 de la Carta, la interpretación que se ajusta al espíritu de dichas normas, es aquella según la cual, es a la Comisión Nacional del Servicio Civil a quien corresponde administrar y vigilar las carreras de los servidores públicos, con excepción de aquellas carreras especiales que tengan origen constitucional. Ello significa que se constituye en un imperativo constitucional, que se le asigne a dicha Comisión tanto la administración como la vigilancia de la carrera general y de las carreras especiales de origen legal, estas últimas, denominadas por el legislador *carreras específicas*".

Artículo 18. "Objetivo".

Contiene un esquema de ascenso cerrado, tema que, al igual que la administración de las carreras especiales ha sido de posiciones jurisprudenciales diversas. No obstante, la posición más reciente de la Corte Constitucional, es que tal esquema contiene una limitación en el acceso a la función pública, por lo que ha considerado esta clase de sistemas de selección contrarios a nuestro ordenamiento.

Al respecto, tal Corporación en Sentencia C-1079 de 2002 indicó:

"Desde esta perspectiva, hasta antes de proferirse la Sentencia C-266 de 2002, la jurisprudencia era unívoca en reconocer que no existía ningún mandato constitucional que le impusiera al Congreso el deber de establecer tipos absolutos de concurso para el ascenso, tanto en el régimen general de carrera como en los especiales cuya existencia garantiza la propia Carta. Bajo ese entendido, la consideración según la cual era posible promover concursos cerrados en el sistema de ascenso; esto es, concursos en los cuales sólo se admitiera la participación de personal escalafonado, para la Corte encontraba un fundamento de principio en el propio artículo 125 Superior. No sólo por cuanto dicha norma no limitaba la competencia legislativa en esa área, sino también porque permitía reconocerle a quienes ya pertenecen a la carrera una oportunidad de promoción de acuerdo a sus méritos, a la manera de estímulo necesario para hacer realidad los objetivos perseguidos con el sistema y premiar la experiencia de quienes por méritos vienen laborando en el servicio público.

Sin embargo, ese aval otorgado por la Corte al Congreso de la República para expedir normas sobre concursos cerrados en la fase de ascenso del régimen de carrera, fue objeto de expresa modificación en la Sentencia C-266 de 2002, rectificándose de este modo la interpretación que hasta el momento venía haciendo la Corporación en torno al alcance reconocido al artículo 125 de la Carta y a las normas Superiores que le son concordantes, y que permitieron justificar la permanencia en el ordenamiento jurídico de las disposiciones regulatorias de los concursos cerrados.

Compartiendo la misma línea jurisprudencial de la que partió la Corte para justificar su posición inicial, en el sentido de considerar que en atención a los derechos fundamentales de igualdad de oportunidades y acceso y desempeño de funciones y cargos públicos, no es posible la exclusión de ciudadanos para la provisión de empleos en los órganos y entidades del Estado, se precisó en la precitada Sentencia C-266 de 2002 que: "no puede haber concursos cerrados, ni en el ingreso a los cargos de carrera ni en el ascenso a los mismos", ya que tal tipo de concurso está proscrito para cargos de esa naturaleza conforme a una interpretación sistemática de los artículos 125, 13, 41 y 209 de la Constitución Política que, por lo demás, no había sido advertida por la Corporación en las decisiones judiciales precedentes".

En estos términos, se dejan consignadas las observaciones en torno al proyecto de ley de la referencia, concluyendo que en general no resulta conveniente toda vez que además de que ya existe legislación sobre el

tema, contradice los términos y conceptos existentes en la legislación vigente, desconociendo mecanismos e instancias ya instituidos y no aporta soluciones eficaces y efectivas para el objetivo propuesto en la exposición de motivos.

Cordialmente,

Diego Palacio Betancourt,
Ministro de la Protección Social.

C.C. honorables Senadores *Dilian Francisca Toro*. Ponente.

Germán Aguirre. Ponente.

COMISION SEPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., a los trece (13) días del mes de noviembre año dos mil ocho (2008)

En la presente fecha se autoriza la publicación en la *Gaceta del Congreso* de la República, el concepto jurídico, del Ministerio de la Protección Social, por el doctor Diego Palacio Betancourt, en siete (7) folios, frente, al Proyecto de ley número 57 de 2008 Senado, *por la cual se crea la Carrera Administrativa Especial para los trabajadores del Sistema General de Seguridad Social en Salud*. Proyecto de ley de autoría del honorable Senador *Jesús Antonio Bernal Amorocho*.

El Secretario,

Jesús María España Vergara.

CONTENIDO

Gaceta número 828 - Viernes 21 de noviembre de 2008
SENADO DE LA REPUBLICA

Pág.

PONENCIAS

Informe de ponencia para primer debate en el honorable Senado de la República, texto propuesto y texto de modificaciones al Proyecto de Acto legislativo número 12 de 2008 Senado, 106 de 2008 Cámara, acumulado número 051 de 2008 Cámara, acumulado número 101 de 2008 Cámara, acumulado número 109 de 2008 Cámara, acumulado número 128 de 2008 Cámara, acumulado número 129 de 2008 Cámara, acumulado número 140 de 2008 Cámara, por el cual se modifican y adicionan unos artículos de la Constitución Política de Colombia.....	1
Informe de ponencia para primer debate en el honorable Senado de la República al Proyecto de Acto legislativo número 12 de 2008 Senado, 106 de 2008 Cámara, acumulado con los Proyectos de Acto legislativo números 051 de 2008 Cámara, 101 de 2008 Cámara, 109 de 2008 Cámara, 118 de 2008 Cámara, 119 de 2008 Cámara y 140 de 2008 Cámara, por medio del cual se modifican y adicionan unos artículos de la Constitución Política de Colombia.	10
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 81 de 2008 Senado, por la cual se adoptan normas relacionadas con la transformación, la reorganización y el funcionamiento del ente encargado de la administración y manejo del Sistema de Parques Nacionales Naturales, y se dictan otras disposiciones.....	13
Informe de ponencia para segundo debate, pliego de modificaciones y texto aprobado por la Comisión Primera al Proyecto de ley número 324 de 2008 Senado, 109 de 2007 Cámara, por medio de la cual se adiciona y robustece la Ley 679 de 2001, de lucha contra la pornografía y la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes en actividades relacionadas con el turismo	18
Informe de ponencia para segundo debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 298 de 2008 Senado, 179 de 2007 Cámara, por la cual se crea la Comisión Nacional para la Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol y se dictan otras disposiciones.....	24

CONCEPTOS JURIDICOS

Concepto Jurídico del Ministerio de la Protección Social al Proyecto de Ley número 57 de 2008 Senado, por la cual se crea la Carrera Administrativa Especial para los Trabajadores del Sistema General de Seguridad Social en Salud ..	30
--	----