



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)  
IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XIX - N° 187

Bogotá, D. C., lunes, 10 de mayo de 2010

EDICIÓN DE 36 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ CAMARGO  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### ACTAS DE COMISIÓN

COMISIÓN PRIMERA  
CONSTITUCIONAL PERMANENTE

**ACTA NÚMERO 18 DE 2010**

(abril 20)

Cuatricenio 2006-2010- Legislatura 2009-2010

Segundo Periodo

Sesiones Ordinarias

En la ciudad de Bogotá, D. C., el día veinte (20) de abril del dos mil diez (2010), se reunieron en el Salón Guillermo León Valencia del Capitolio Nacional, previa citación, los miembros de la Comisión Primera del honorable Senado, con el fin de sesionar.

I

#### Llamado a lista y verificación del quórum

**El Presidente de la Comisión honorable Senador Samuel Arrieta Buelvas, indica a la Secretaría llamar a lista y contestaron los siguientes honorables Senadores:**

Andrade Serrano Hernán  
Arrieta Buelvas Samuel  
Benedetti Villaneda Armando  
Cáceres Leal Javier Enrique  
Cortés Torres Marco Alirio  
Cuéllar Bastidas Parmenio  
Mejía Marulanda María Isabel  
Rodríguez Rodríguez Carlina  
Rojas Jiménez Héctor Helí  
Vélez Uribe Juan Carlos.

**En el transcurso de la sesión se hicieron presentes los honorables Senadores:**

Cifuentes Aranzazu Elsa Gladis  
Cristo Bustos Juan Fernando  
Enríquez Maya Eduardo  
García Valencia Jesús Ignacio  
Petro Urrego Gustavo  
Salazar Cruz José Darío  
Valdivieso Sarmiento Alfonso  
Velasco Chaves Luis Fernando.

**Dejaron de asistir los honorables Senadores:**

Gerlén Echeverría Roberto

**Los textos de las excusas son los siguientes:**

Bogotá, D. C., 20 abril de 2010

Doctor

GUILLERMO GIRALDO

Secretario General

Comisión Primera

Ciudad

A solicitud del honorable Senador Roberto Gerlén E., informo que por razones de salud, conforme al certificado médico que adjunto, le es imposible concurrir a las Sesiones de la Comisión de esta semana, ya que debe proceder a atender órdenes médicas.

Atentamente,

*Lina Mogollón,*

Asistente.

  
**Dr. Humberto Rafael Mendoza Charris**  
MEDICO Y CIRUJANO  
Universidad Libre de Colombia Seccional Barranquilla  
Registro Médico: 081169 SSM  
Barranquilla - Colombia

Nombre: ROBERTO GEXEIN ECHEVERRÍA.  
Edad: 77 años  
Fecha: ABRIL 20 DE 2010

**CERTIFICADO INCAPACIDAD MEDICA**

**CELIFICO:** Digo al paciente Roberto Gexein Echeverría, masculino, conocido por medicina familiar con antecedentes personales de Enfermedad Coronaria cuando se le suspendió la evolución orgánica inestable con tratamiento cateterístico cardíaco marzo 1 de 2010, STEMI coronario marzo 9 de 2010. Paciente con sintomatología actual requiere reposo en casa y cuidados médicos.

**Dx:** 1. Enfermedad Coronaria  
2. HTA crónica  
3. Angina inestable

**Hto:** 1. Reposo en Jace.  
2. 2006 kcal/día.  
3. Valoración en enfermería  
4. Incapacidad Médica 24 horas  
(Abril 20-21-22)

Se firma a solicitud del Senado de la República.  
Firma:   
Dr. Cde. 904 + 74-15 Barranquilla

La Secretaría informa que se ha registrado Quórum Decisorio.

Siendo las 11:10 a. m., la Presidencia declara abierta la sesión con el siguiente Orden del Día:

#### ORDEN DEL DÍA

Día: martes 20 de abril de 2010

Lugar: Salón Guillermo Valencia - Capitolio Nacional

Hora: 10:00 a. m.

#### I

Llamado a lista y Verificación del Quórum

#### II

Consideración y aprobación del Acta número 15 del 23 de marzo de 2010, 16 del 6 de abril de 2010, 17 del 13 de abril de 2010

#### III

Citación a los señores Ministros del Despacho y Altos Funcionarios del Estado

#### Proposición número 76

Cítese al doctor Fabio Valencia Cossio, Ministro del Interior y de Justicia e Invítese al doctor Guillermo Mendoza Diago, Fiscal General de la Nación (e) y al doctor Francisco Escobar Henríquez, Presidente Consejo Superior de la Judicatura para que se pronuncien sobre el Proyecto de ley número 23 de 2009 Senado, por medio de la cual se establece el tratamiento de los delitos menores.

Firmado honorables Senadores Samuel Arrieta Buelvas y Jesús Ignacio García.

#### Proposición número 77

Cítese al doctor Óscar Iván Zuluaga Escobar, Ministro de Hacienda y Crédito Público e Invítese al doctor César Julio Valencia Copete, Presidente de la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia para que se pronuncien sobre el Proyecto de ley número 82 de 2009 Senado, por medio de la cual se reducen trámites en materia de obligaciones alimentarias, se implementa el programa PAN, y se dictan otras disposiciones.

Firmado honorable Senador, Héctor Helí Rojas Jiménez.

#### IV

#### Consideración y votación de Proyectos para Primer Debate

**1. Proyecto de ley número 149 de 2009 Senado, mediante la cual se reviste al Presidente de la República de Precisas facultades extraordinarias en aplicación del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones en relación con el funcionamiento del Consejo Nacional Electoral.**

Autor: doctor Fabio Valencia Cossio, Ministro del interior y Justicia y doctor Óscar Giraldo Jiménez, Presidente Consejo Nacional Electoral

Ponente: Primer Debate: honorable Senador Samuel Arrieta Buelvas

Publicación Proyecto Original: *Gaceta del Congreso* número 921 del 2009

Ponencia 1<sup>er</sup> Debate: *Gaceta del Congreso* número 1052 de 2009

Invitados: doctor Fabio Valencia Cossio, Ministro del Interior y de Protección Social doctor Marco Emilio Hincapié Ramírez, Presidente Consejo Nacional Electoral

**2. Proyecto de ley número 23 de 2009 Senado, por medio de la cual se establece el tratamiento de los delitos menores.**

Autor: doctor Fabio Valencia Cossio, Ministro del Interior y de Justicia

Ponentes: Primer Debate: honorables Senadores Jesús Ignacio García Valencia (Coordinador), Eduardo Enríquez Maya, Juan Carlos Vélez Uribe, Alfonso Valdivieso Sarmiento, Parmenio Cuéllar Bastidas, Samuel Arrieta Buelvas.

Segundo Debate: honorable Senador...

Publicación Proyecto Original: *Gaceta del Congreso* número 595 del 2009

Ponencia 1er Debate: *Gaceta del Congreso* número 1271 de 2009

**3. Proyecto de ley número 82 de 2009 Senado, por medio de la cual se reducen trámites en materia de obligaciones alimentarias, se implementa el programa PAN, y se dictan otras disposiciones.**

Autor: honorable Senador Luis Felipe Barrios Barrios

Ponente: Primer Debate: honorable Senador Héctor Helí Rojas Jiménez

Publicación Proyecto Original: *Gaceta del Congreso* número 730 de 2009

Ponencia 1er Debate: *Gaceta del Congreso* número 1283 de 2009

**4. Proyecto de ley número 127 de 2009 Senado, por la cual se modifica y adiciona la Ley 5ª de 1992, se crea la Comisión Legal para la Equidad de la mujer del Congreso de la República de Colombia y se dictan otras disposiciones.**

Autores: honorables Congresistas: Nancy Patricia Gutiérrez, Dilian Francisca Toro, Griselda Y. Restrepo, Marta Lucía Ramírez, Yolanda Pinto, Zulema Jattin, Liliana Barón, Clara Inés Pinillos,

*Miryam Alicia Paredes, Adriana Gutiérrez, Amanda Ricardo, Alexandra Moreno, Carmen Cecilia Gutiérrez, Fabiola Olaya, Cecilia López, Gema López, Gloria Stella Díaz, Dayra Galvis, Karime Mota, Elsa Gladys Cifuentes, Liliana Rendón, Lucero Cortés, Gloria I. Ramírez, María Isabel Urrutia, María Violeta Niño, Nancy Castillo, Piedad Córdoba, Orsinia Polanco, Piedad Zucardi, Rosmery Martínez, Zaida Marina Yanet.*

Ponente: Primer Debate: honorable Senador *Carlina Rodríguez Rodríguez.*

Publicación Proyecto Original: **Gaceta del Congreso** número 850 del 2009.

Ponencia 1<sup>er</sup> Debate: **Gaceta del Congreso** número 1106 del 2009.

**5. Proyecto de ley número 186 de 2009 Senado, por la cual se modifica el Código Penal creando el delito de fraude al apoyo económico directo o incentivo.**

Autor: doctor *Fabio Valencia Cossio*, Ministro del Interior y Justicia.

Ponentes: Primer Debate: honorables Senadores *Alfonso Valdivieso Sarmiento* (Coordinador), *Parmenio Cuéllar Bastidas*, *Roberto Gerlén Echeverría*, *Samuel Arrieta Buelvas*, *Jesús Ignacio García Valencia* y *Armando Benedetti Villaneda*.

Segundo Debate: honorable Senador...

Publicación Proyecto Original: **Gaceta del Congreso** número 1099 del 2009.

Ponencia primer Debate: **Gaceta del Congreso** número 1266 del 2009.

**6. Proyecto de ley número 79 de 2009 Senado, mediante la cual se adoptan medidas de seguridad en las playas y se dictan otras disposiciones.**

Autor: honorable Senador *Armando Benedetti Villaneda*.

Ponente: Primer Debate: honorable Senador *Javier Cáceres Leal*.

Publicación Proyecto Original: **Gaceta del Congreso** número 730 del 2009.

Ponencia primer Debate: **Gaceta del Congreso** número 1292 del 2009.

**7. Proyecto de ley número 75 de 2008 Senado, por la cual se modifica y derogan algunos artículos de la Ley 65 de 1993. (Penitenciario y Carcelario) (Devuelto de Plenaria a primer debate con informe de Comisión Accidental 2 informes).**

Autores: honorables Senadores *Alexánder López*, *Javier Cáceres*, *Luis Carlos Avellaneda*, *Juan Fernando Cristo*, *Gloria Inés Ramírez*.

Ponente: Primer Debate: honorable Senador *Gustavo Petro Urrego*.

Segundo Debate: honorable Senador *Gustavo Petro Urrego*.

Comisión Accidental: honorables Senadores *Gustavo Petro Urrego* y *Alfonso Valdivieso Sarmiento* (coordinadores), *Héctor Helí Rojas Jiménez*, *José Darío Salazar*, *Juan Carlos Vélez Uribe* y *Samuel Arrieta Buelvas*.

Publicación Proyecto Original: **Gaceta del Congreso** número 521 de 2008.

Informe Comisión Accidental: **Gaceta del Congreso** número 1294 del 2009 (honorable Senador *Valdivieso, Rojas, Salazar, Vélez y Arrieta*).

**Gaceta del Congreso** número 1317 del 2009 (honorable Senador *Petro*).

**8. Proyecto de ley número 154 de 2009 Senado, por la cual se reforman los artículos 122, 123 y 124, se adicionan los artículos 106, 107, se crea un artículo del Código Penal (Ley 599 de 2000), y se dictan otras disposiciones. No eximentes de responsabilidad en los tipos penales "muerte del niño o niña que está por nacer", "inducción o ayuda al suicidio" y "Homicidio en enfermo".**

Autora: honorable Senadora *Claudia Rodríguez de Castellanos*.

Ponente: Primer Debate: honorable Senador *Alfonso Valdivieso Sarmiento*.

Publicación Proyecto Original: **Gaceta del Congreso** número 939 del 2009.

Ponencia 1er Debate: **Gaceta del Congreso** número 1316 del 2009.

**9. Proyecto de ley número 55 de 2009 Senado, por medio de la cual se regula el abandono de menores de edad y se dictan otras disposiciones.**

Autor: honorable Senador *José David Name Cardozo*.

Ponente: Primer Debate: honorable Senador *Marco Alirio Cortés Torres*.

Publicación Proyecto Original: **Gaceta del Congreso** número 692 del 2009.

Ponencia primer Debate: **Gaceta del Congreso** número 1317 del 2009.

V

**Lo que propongan los honorables Senadores**

VI

**Negocios sustanciados por la Presidencia**

El Presidente,

*Samuel Benjamín Arrieta Buelvas.*

El Vicepresidente,

*Marco Alirio Cortés Torres.*

El Secretario General,

*Guillermo León Giraldo Gil.*

La Presidencia solicita a la Secretaría continuar con el siguiente punto del Orden del Día.

II

**Consideración y aprobación del Acta número 15 del 23 de marzo de 2010, 16 del 6 de abril de 2010, 17 del 13 de abril de 2010**

La Presidencia abre la discusión de las Actas números 15 del 23 de marzo de 2010, 16 del 6 de abril de 2010, 17 del 13 de abril de 2010 e informa que se aplaza su discusión hasta que estén publicadas en la **Gaceta del Congreso** e indica a la Secretaría continuar con el siguiente punto del Orden del Día.

La Presidencia solicita a la Secretaría continuar con el siguiente punto del Orden del Día:

## III

**Citación a los señores Ministros del Despacho y Altos Funcionarios del Estado****Proposición número 76**

Cítese al doctor *Fabio Valencia Cossio*, Ministro del Interior y de Justicia e Invítese al doctor *Guillermo Mendoza Diago*, Fiscal General de la Nación (e) y al doctor *Francisco Escobar Henríquez*, Presidente Consejo Superior de la Judicatura para que se pronuncien sobre el **Proyecto de ley número 23 de 2009 Senado**, por medio de la cual se establece el tratamiento de los delitos menores.

Firmado honorable Senadores *Samuel Arrieta Buelvas* y *Jesús Ignacio García*,

**Secretario:**

Al respecto me permito informarle señor Presidente, que se encuentra presente el doctor *Germán Enciso Uribe*, Director Nacional de Fiscalías, en delegación del señor Fiscal General de la Nación, el Presidente del Consejo Superior de la Judicatura no viene el señor Viceministro del Interior, me dicen que está en camino señor Presidente.

La Presidencia aplaza el debate a que hace referencia la proposición hasta que se haga presente el Gobierno Nacional e indica a la Secretaría continuar con el Orden del Día.

**Proposición número 77**

Cítese al doctor *Óscar Iván Zuluaga Escobar*, Ministro de Hacienda y Crédito Público e Invítese al doctor *César Julio Valencia Copete*, Presidente de la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia para que se pronuncien sobre el Proyecto de ley número 82 de 2009 Senado, por medio de la cual se reducen trámites en materia de obligaciones alimentarias, se implementa el programa PAN, y se dictan otras disposiciones.

Firmado honorable Senador, *Héctor Helí Rojas Jiménez*

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Héctor Helí Rojas Jiménez quien manifiesta respecto de la proposición número 77 se aplace el debate para lograr un acuerdo con el autor y los ponentes.

La Presidencia solicita a la Secretaría continuar con el siguiente punto del Orden del Día:

## IV

**Consideración y votación de Proyectos para Primer Debate**

**Proyecto de ley número 149 de 2009 Senado**, mediante la cual se reviste al Presidente de la República de Precisas facultades extraordinarias en aplicación del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones en relación con el funcionamiento del Consejo Nacional Electoral.

Al respecto la Secretaria informa que se solicitó por parte del ponente la invitación a los miembros del Consejo Nacional Electoral a quienes se les informó que el proyecto estaba en el Orden del Día.

**La Presidencia interviene para un punto de orden:**

Este es un Proyecto presentado por el Consejo Electoral y el Ministro del Interior precisando facultades para una suerte de autonomía administrativa y financiera del Consejo Electoral. La ponencia está rendida hace unos tres meses, hemos invitado reiteradamente a los miembros del Consejo Electoral, a su Presidente, entendemos las razones que tienen ahora para estar ocupados, pero ya esta es la cuarta o quinta vez que por disposición de la comisión, se invitan a que nos den mayores elementos. Repito, la ponencia está rendida, fue por disposición de la Comisión del año inmediatamente anterior, en el mes de noviembre que se aprobó que vinieran los miembros del consejo electoral, comoquiera que están en unas actividades propias de su ejercicio pos electoral, y en mi condición de ponente de este proyecto, voy a solicitarle que se aplace para la próxima sesión.

Por Secretaría se da lectura al siguiente proyecto del Orden del Día:

**Proyecto de ley número 23 de 2009 Senado por medio de la cual se establece el tratamiento de los delitos menores.**

**Secretario:**

Señor Presidente, para el debate el coordinador de ponentes, aun no ha podido hacerse presente.

**La Presidencia interviene para un punto de orden:**

La Proposición 76 iba en ese sentido, escuchar a estas autoridades antes de darle primer debate que fue lo que se aprobó a solicitud de este Senador y del doctor Jesús Ignacio García para que escuchásemos aquí, muy cumplidamente estuvo la Fiscalía General, no lo propio hizo el Ministerio del Interior y la Judicatura, razón por la cual se aplaza este proyecto señor Secretario.

La Presidencia solicita a la Secretaría continuar con el siguiente proyecto del Orden del Día:

**Proyecto de ley número 82 de 2009 Senado**, por medio de la cual se reducen trámites en materia de obligaciones alimentarias, se implementa el programa PAN, y se dictan otras disposiciones.

Al respecto la Secretaría informa que el Ponente honorable Senador Héctor Helí Rojas Jiménez solicitó aplazar la discusión de este proyecto hasta que haya un consenso en el articulado.

La Presidencia solicita a la Secretaría continuar con el siguiente proyecto del Orden del Día:

**Proyecto de ley número 127 de 2009 Senado**, por la cual se modifica y adiciona la Ley 5ª de 1992, se crea la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer del Congreso de la República de Colombia y se dictan otras disposiciones.

Respecto a este Proyecto de ley número 127 señor Presidente, me permito informarle que la sesión pasada se votó la proposición con que termina el informe, es una Ley Orgánica ya que modifica la Ley 5ª de 1992 y la Comisión así lo decidió, necesita mayoría absoluta.

**La Presidencia concede el uso de la palabra a la ponente honorable Senadora Carlina Rodríguez Rodríguez:**

Gracias señor Presidente. Quiero agradecerle a usted la colaboración, lo mismo que a los colegas presentes, para que se aplase el proyecto en mención, teniendo en cuenta que esta es una Ley Estatutaria y requiere mayoría absoluta.

**La Presidencia interviene para un punto de orden:**

Si en el curso de la sesión se conformare el quórum decisorio, la retomamos para someterlo a consideración a este proyecto, falta darle debate al articulado.

Atendiendo instrucciones de la Presidencia por Secretaría se da lectura al siguiente proyecto del Orden del Día:

**Proyecto de ley número 186 de 2009 Senado** por la cual se modifica el Código Penal creando el delito de fraude al apoyo económico directo o incentivo.

Por Secretaría se informa que no se encuentra presente el ponente honorable Senador Alfonso Valdivieso Sarmiento.

La Presidencia solicita a la Secretaría continuar con el siguiente proyecto del Orden del Día:

**Proyecto de ley número 79 de 2009 Senado**, mediante la cual se adoptan medidas de seguridad en las playas y se dictan otras disposiciones.

Por Secretaría se da lectura a la proposición positiva con que termina el informe de ponencia suscrito por el honorable Senador Javier Cáceres Leal.

La Presidencia informa que una vez se constituya quórum decisorio se someterá a votación.

La Presidencia solicita a la Secretaría continuar con el siguiente proyecto del Orden del Día:

**Proyecto de ley número 75 de 2008 Senado**, por la cual se modifica y derogan algunos artículos de la Ley 65 de 1993.

**Secretario:**

Este es un Proyecto que fue devuelto por la Plenaria, para que la Comisión lo estudiara nuevamente, conformidad al reglamento, la Mesa Directiva nombró una Comisión Accidental, integrada por los honorables Senadores Alfonso Valdivieso Sarmiento, Gustavo Petro, Héctor Helí Rojas, José Darío Salazar, Juan Carlos Vélez y Samuel Arrieta. La Comisión presentó dos informes, una radicada por el honorable Senador Gustavo Petro, quien solicita que se continúe su trámite legislativo y otra proposición firmada por los Senadores Alfonso Valdivieso, Héctor Helí Rojas, José Darío Salazar, Juan Carlos Vélez y Samuel Arrieta Buelvas, por las anteriores consideraciones, proponemos a la honorable Comisión Primera del Senado de la República, archivar el Proyecto de ley número 75 de 2008 Senado, por la cual se modifican y derogan algunos artículos de la Ley 65 de 1993.

Señor Presidente, de acuerdo a la Ley 5ª debe someterse primero a consideración la proposición de Archivo.

La Presidencia abre la discusión del informe rendido por la Comisión Accidental donde solicita el archivo del proyecto y cerrada esta informa que una vez se constituya quórum decisorio se someterá a votación.

La Presidencia solicita a la Secretaría continuar con el siguiente proyecto del Orden del Día:

**Proyecto de ley número 154 de 2009 Senado**, por la cual se reforman los artículos 122, 123 y 124, se adicionan los artículos 106, 107, se crea un artículo del Código Penal (Ley 599 de 2000), y se dictan otras disposiciones. No eximentes de responsabilidad en los tipos penales “muerte del niño o niña que está por nacer”, “inducción o ayuda al suicidio” y “Homicidio en enfermo”.

Por Secretaría se da lectura a la proposición de archivo con que termina el informe de ponencia suscrito por el honorable Senador Alfonso Valdivieso Sarmiento.

La Presidencia abre la discusión de la proposición de archivo con que termina el informe de ponencia y cerrada esta informa que una vez se constituya quórum decisorio se someterá a votación.

La Presidencia solicita a la Secretaría continuar con el siguiente proyecto del Orden del Día:

**Proyecto de ley número 55 de 2009 Senado**, por medio de la cual se regula el abandono de menores de edad y se dictan otras disposiciones.

Por Secretaría se da lectura a la Proposición Positiva con que termina el informe de ponencia.

La Presidencia abre la discusión de la proposición leída y concede el uso de la palabra al Ponente honorable Senador Marco Alirio Cortés Torres:

Este es un Proyecto, que busca posibilitar una alternativa al recurrente desamparo de menores en lugares despoblados o inadecuados. Lo que conlleva a un alto riesgo para la vida y la integridad de los niños en este país.

Esta iniciativa encuentra su fundamento en la primacía constitucional de los derechos de los menores, de los derechos de los niños, sobre la cual otras consideraciones se hace indispensable frente al Estado, la vulnerabilidad en que se encuentran dichos menores.

Recientemente hemos visto cómo madres de familia de carácter irresponsable, los abandonan, incluso el que recientemente pudimos observarlo, lo abandonaron en un basurero en la ciudad de Bogotá, en un país invadido por la violencia y la miseria, las cifras que transcribimos a continuación, pueden darnos una idea de la magnitud del problema.

La violencia cobra al año, la vida de más de seiscientos o casi ochocientos niños por homicidio, ciento sesenta y un niños se suicidaron en el 2005. Se reportaron siete mil quinientos sesenta y cuatro casos de maltrato infantil, se estima que esta cifra representa solamente un cinco por ciento de la realidad que verdaderamente se presenta en el país y que tan solo se denuncia el 5%.

La tasa nacional de mortalidad infantil es del 26 por mil nacidos vivos. En el Chocó asciende casi noventa. El Instituto de Medicina Legal registró en

el año anterior, sesenta y cuatro mil novecientos setenta y nueve casos de violencia intrafamiliar de los cuales diez mil trescientos treinta y siete fueron cometidos contra personas menores de dieciocho años.

Ocurren diez mil ochocientos ocho casos de violencia sexual en donde la víctima es un menor de edad. Sin embargo según estimativos del Instituto de Medicina Legal esta cifra corresponde al 5% de los delitos sexuales ocurridos.

Cincuenta y seis mil menores son atendidos por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, por encontrarse en situación de abandono o peligro, de los cuales cuatro mil quinientos son declarados en abandono, pero tal se logra en adopción, de los cuales se entregan dos mil setecientos en adopción.

La Fiscalía General atiende más de sesenta mil denuncias al año por el delito de inasistencia alimentaria, el 19% de los adolescentes en las zonas urbanas entre 15 y 19 años han tenido un embarazo, porcentaje que asciende al 30% de las zonas rurales.

Un millón quinientos sesenta y ocho mil niños se encuentran en el mercado laboral, con o sin remuneración. La anterior cifra se aumenta a dos millones trescientos mil niños, si se suma a aquellos que realizan oficios en el hogar.

En los últimos quince años han sido desplazados más de un millón de menores de dieciocho años. Por lo tanto a mí me parece que este Proyecto tiene una importante trascendencia en el momento para tratar de lograr que haya un criterio jurídico que defienda al menor abandonado.

Esto se ha vuelto una conducta recurrente en el país y me parece que el autor del proyecto tiene una enorme razón, por eso consideramos importante que la Comisión Primera del Congreso, entienda la justificación de este importante proyecto, que lo que busca es prohibir la reincidencia de la conducta en el sentido en que el espíritu de la norma no es incentivar el abandono ni mucho menos, sino convertirse en un escudo legal que proteja la actitud irresponsable de los padres o los custodios, quienes tienen a su vez el cuidado de los niños.

Lo que buscamos con esta norma es evitar eso que está pasando reiteradamente, me parece que el ponente tiene una enorme razón, por lo cual hemos solicitado a la Comisión Primera dar Primer Debate al Proyecto de ley número 55 del 2009, por medio de la cual se regula el abandono de menores de edad y se dictan otras disposiciones.

Este es un Proyecto de ley extremadamente vigente, por las situaciones que se están presentando, desde luego que entendemos que ha faltado política criminal de investigación para tratar de no volverlo todo un criterio coercitivo y de presentación únicamente de normas, sino que se hace necesario que el Gobierno Nacional investigue qué es lo que está pasando y cuáles son las razones que están llevando a los padres a dejar sus niños abandonados y en la gran mayoría entendemos, son razones de extrema pobreza, porque el Estado no tiene, pero me parece que el Proyecto tiene una enorme razón de importancia, por eso solicito a la Comisión Primera, dar Primer Debate a este importante Proyecto.

### **Con la venia de la Presidencia y del orador interpela el honorable Senador Parmenio Cuéllar Bastidas:**

Gracias señor Presidente. Un saludo cordial para los funcionarios que nos acompañan en la Mesa Directiva y he escuchado con mucha atención al ponente de este Proyecto de ley, que me parece no solamente importante, sino un Proyecto que la Comisión no puede, honorable Senador Cortés, no puede aprobar a las volandas. Este es un Proyecto que tiene por objeto regular una práctica delictiva, hasta cierto punto delictiva como es el de abandonar los niños recién nacidos.

Si nosotros no establecemos aquí unos mecanismos que permitan impedir el tráfico de los menores abandonados, yo creo que podemos incurrir en grave error, este es un proyecto que para mí necesita una discusión mucho más amplia.

La forma como fue presentado el proyecto con una cantidad de errores semánticas, que el ponente ha tratado de corregir, me indican que este proyecto no está debidamente pensado por el autor y a pesar del esfuerzo del ponente, reitero y yo considero que este proyecto debería nombrarse señor Presidente, una subcomisión, desde luego una subcomisión desde la cual haga parte o la presida el Senador Cortés para que veamos la incidencia que puede tener esta práctica por ejemplo en el Artículo Segundo. Me preocupa que autorice que la entrega voluntaria podrá realizarse de forma anónima, si así lo prefiere el padre, la madre o el custodio.

Cuando cualquier entidad del Estado o así no sea del Estado, porque aquí se autoriza al cuerpo de bomberos, al personal médico, hospitales públicos y clínicas y centros de salud, sean públicos o privados, para recibir a estos menores, a estos niños que quieren ser abandonados, porque si están en poder de una persona o de sus padres, no son en ese momento todavía abandonados, sino que los padres los quieren abandonar.

Es la práctica de permitir que los padres puedan abandonar a sus hijos, tendría que hacerse directamente en el Bienestar Familiar, otra cosa es que alguna persona y eso se podía reglamentar en un artículo especial, encuentre a un niño abandonado. Un niño que aquí dice que tiene que ser menor de noventa días, si alguien lo encuentra, desde luego está en la obligación de entregarlo a la Policía Nacional, al Bienestar Familiar o al cuerpo de bomberos a una institución de salud donde pueda ser el niño atendido, pero si se trata de la entrega voluntaria ya por parte de sus padres o de cualquier tercero, tiene que haber una indagación sobre por qué el origen y de por qué se trata de entregar a un niño, abandonarlo, no se trata de un niño abandonado, sino un niño que lo quieren abandonar, porque cuando dice el artículo 2°. De entrega voluntaria, podrá realizarse en forma anónima, si así lo prefiere el padre, la madre o el custodio.

Es decir, una cosa es reglamentar lo que sucedería con niños abandonados que una persona encuentre y otra cosa muy distinta la reglamentación que tendríamos que hacer de niños que quieran ser entregados por sus padres, ¿Cuáles son las razones por

las cuales un padre se ve obligado a llevar al niño a Bienestar Familiar y decir lo abandono?, cuando ni los animales honorable Senador, hacen semejante actitud de abandonar a sus críos, sino que los protegen. Como es eso que nosotros vamos a establecer en una ley, que los padres pueden ir abandonar a sus hijos al Instituto de Bienestar Familiar, irlos a abandonar al Cuerpo de Bomberos, porque así dice. Se trata es de reglamentar el abandono.

Yo pienso que aquí se están mezclando cosas que no son la misma situación, una cosa es reglamentar lo que sucedería con un niño abandonado, que alguien encuentre y que lo está obligando a llevarlo ante y otra cosa muy distinta lo que estamos autorizando aquí, que los padres del menor de noventa días vayan y lo abandonen en el Cuerpo de Bomberos o lo abandonen en la Policía. Yo pienso que eso es un tratamiento que no se puede permitir de esa manera, y por eso con el mayor respeto por el señor ponente, por el autor, yo le quiero pedir a usted señor Presidente, por la envergadura, por la importancia, por la gravedad de las normas que vamos a establecer aquí, que con la venia del señor ponente, podamos nombrar una subcomisión, que usted la presida para que en la próxima sesión de la comisión, perdón, podamos traer un articulado, un poco mejor pensado, que pueda resolver las inquietudes que tuvo el autor y que tuvo el señor Ponente. Gracias señor Presidente.

**Recobra el uso de la palabra el honorable Senador Marco Alirio Cortés Torres:**

Doctor Parmenio. Yo estoy de acuerdo en la comisión, pero quería explicarle lo siguiente. El interés del autor del proyecto, es buscar no poner en riesgo la vida de los menores, de todas maneras lo van a abandonar, es facilitar el estado, que no se ponga en riesgo la vida de los muchachos, de los niños recién nacidos, el hecho de ir a dejarlo en un basurero porque no tienen nada qué comer. Es una situación desde luego de la extrema pobreza que indudablemente requeriría que más que una situación de orden legal, debiera ameritar una investigación desde luego criminal del Estado para mirar las causas y no volverlo todo norma, ni coerción.

Yo estoy de acuerdo, incluso lo discutíamos con el ponente, es facilitarle para que el Estado responda por la pobreza y salvar de todos modos la vida, porque de todos modos la van a abandonar, la persona que tiene la disposición de todos modos, prefiere incluso, dejarlo en algunas partes donde quiere que alguien lo recoja, pero muchos incluso exponen la vida, como el caso del basurero de la semana pasada, que una mamá va y lo deja en un basurero, o sea de manera afortunada lo encontraron, es una situación de la injusticia actual de nuestra sociedad frente al niño y lo que busca la norma precisamente es proteger el niño, de alguna manera, pero a mí me parece que estamos, yo estoy de acuerdo en crear una comisión, me parece y ojalá se invitara también al ponente que tiene unas importantes razones, es en el sentido que si el Estado no facilita los mecanismos, se van a seguir presentando los abandonos y lo que vamos a exponer es la vida de los niños.

Que lo que está primero en la norma, lo que busca la norma es la vida del menor, el Estado debe te-

ner los mecanismos para entregarlo en adopción y debe facilitar los mecanismos para que una mamá que está en estado de pobreza y quiere entregar el hijo lo entregue, esa es la razón que explica el autor. Pero a mí me parece que si hay que crear la comisión, yo no le veo ningún problema ampliar un poco la discusión en este tema señor Presidente.

La Presidencia designa una Comisión Accidental compuesta por los honorable Senadores; Marco Alirio Cortés, Parmenio Cuéllar Bastidas y Héctor Helí Rojas Jiménez con el fin de que presenten un articulado de consenso a la comisión.

Por Secretaría se informa que se ha constituido Quórum Decisorio.

Por Secretaría se da lectura a la siguiente proposición:

**Proposición número 78**

La Comisión Primera del Senado de la República en sesión de la fecha cita en la hora y fecha que fije la Mesa Directiva al Ministerio de Minas y Energía, para que se sirva absolver el siguiente cuestionario:

1. Decreto 1123 de 11 de abril del 2008, derogó el Decreto 3491 del 13 de septiembre de 2007 que a su vez de igual forma derogó el Decreto 3735 del 19 de diciembre de 2003. Por medio del Decreto 3735 de 2003, se reglamentó los artículos 63 y 64 de la Ley 812 de 2003 (Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006), en relación con el programa de normalización de redes eléctricas y los esquemas diferenciales de prestación del servicio público domiciliario de energía eléctrica.

Durante las vigencias de los referidos decretos hasta la fecha, solicito se sirva explicar cuáles han sido los cambios normativos y técnicos entre la vigencia de cada decreto y se sirva explicar lo siguiente:

- Informe de las convocatorias realizadas para la presentación de los proyectos al PRONE.
- Informe de criterios utilizados para la selección y aprobación en cada convocatoria realizada e informe de los proyectos aprobados.
- Informe de los procesos licitatorios realizados para la ejecución de los proyectos aprobados.
- Informe de las contrataciones realizadas para la realización de la interventoría de cada proyecto y quiénes fueron los interventores favorecidos en cada contrato.

2. Sírvase contestar la información solicitada en el ítem anterior para los Fondos de Cofinanciación de Proyectos Eléctricos FAER Y FAZNI, explicando cuáles han sido los cambios normativos y técnicos entre la vigencia de los Decretos de cada Fondo en mención.

Firmado honorable Senador *Javier Cáceres Leal*.

La Presidencia abre la discusión de la proposición leída y cerrada esta abre la votación e indica a la Secretaría llamar a lista:

Honorables Senadores:	
Andrade Serrano Hernán	Sí
Arrieta Buelvas Samuel	Sí
Cifuentes Aranzazu Elsa Gladis	Sí
Cortés Torres Marco Alirio	Sí
Cuéllar Bastidas Parmenio	Sí

Mejía Marulanda María Isabel	Sí
Petro Urrego Gustavo	Sí
Rodríguez Rodríguez Carlina	Sí
Rojas Jiménez Héctor Helí	Sí
Salazar Cruz José Darío	Sí
Vélez Uribe Juan Carlos	Sí

**La Presidencia cierra la votación y por Secretaría se informa el siguiente resultado:**

**Votos Emitidos: 11**

**Votos por el sí: 11**

**Votos por el no: 0**

En consecuencia ha sido aprobada la Proposición número 78.

La Presidencia dispone entrar a decidir sobre los asuntos pendientes.

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 127 DE 2009  
SENADO**

*por la cual se modifica y adiciona la Ley 5ª de 1992, se crea la Comisión Legal para la Equidad de la mujer del Congreso de la República de Colombia y se dictan otras disposiciones.*

Al respecto la Secretaría informa que está aprobada la proposición positiva con que termina el informe de ponencia, se abrió la discusión del articulado, se votó afirmativamente la omisión de la lectura y está pendiente por votar el articulado contenido en la ponencia.

La Presidencia abre la votación del articulado contenido en el Pliego de Modificaciones e indica a la Secretaría llamar a lista:

<b>Honorables Senadores:</b>	
Andrade Serrano Hernán	Sí
Arrieta Buelvas Samuel	Sí
Cifuentes Aranzazu Elsa Gladis	Sí
Cortés Torres Marco Alirio	Sí
Cuéllar Bastidas Parmenio	Sí
Mejía Marulanda María Isabel	Sí
Petro Urrego Gustavo	Sí
Rodríguez Rodríguez Carlina	Sí
Salazar Cruz José Darío	Sí
Valdivieso Sarmiento Alfonso	Sí
Vélez Uribe Juan Carlos	Sí

**La Presidencia cierra la votación y por Secretaría se informa el siguiente resultado:**

**Votos emitidos: 11**

**Votos por el Sí: 11**

**Votos por el No: 0**

En consecuencia ha sido aprobado el articulado contenido en el pliego de modificaciones.

Por Secretaría se da lectura al título contenido en el texto del proyecto original:

*Por la cual se modifica y adiciona la Ley 5ª de 1992, se crea la Comisión legal para la equidad de la mujer del Congreso de la República de Colombia y se dictan otras disposiciones.*

La Presidencia abre la discusión del título leído y cerrada esta pregunta si cumplidos los trámites constitucionales y legales ¿Quieren los Senadores presentes que el Proyecto de ley Aprobado sea Ley de la República? Y cerrada su discusión indica a la Secretaría llamar a lista para votar el título y la pregunta.

<b>Honorables Senadores:</b>	
Andrade Serrano Hernán	Sí
Arrieta Buelvas Samuel	Sí
Cifuentes Aranzazu Elsa Gladis	Sí
Cortés Torres Marco Alirio	Sí
Mejía Marulanda María Isabel	Sí
Petro Urrego Gustavo	Sí
Rodríguez Rodríguez Carlina	Sí
Rojas Jiménez Héctor Helí	Sí
Salazar Cruz José Darío	Sí
Valdivieso Sarmiento Alfonso	Sí
Vélez Uribe Juan Carlos	Sí

**La Presidencia cierra la votación y por Secretaría se informa el siguiente resultado:**

**Votos emitidos: 11**

**Votos por el Sí: 11**

**Votos por el No: 0**

En consecuencia ha sido aprobado el título del Proyecto de ley número 127 de 2009 Senado y la pregunta reglamentaria.

El texto del proyecto aprobado es el siguiente:

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 127 DE 2009  
SENADO**

*por la cual se modifica y adiciona la Ley 5ª de 1992, se crea la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer del Congreso de la República de Colombia y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley tiene por objeto fomentar la participación de la mujer en el ejercicio de la labor legislativa y del control político a través de la creación de la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer del Congreso de la República.

**Artículo 2º.** Adiciónese el artículo 55 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

**Artículo 55. Integración, denominación y funcionamiento.** Además de las Comisiones Legales señaladas para cada una de las Cámaras con competencias diferentes a estas corresponderá integrar aplicando el sistema del cociente electoral y para el periodo constitucional, la Comisión de Derechos Humanos y Audiencias, la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista, la Comisión de Acreditación Documental y la Comisión para la Equidad de la Mujer.

**Artículo 3º.** Adiciónese a la Sección segunda del Capítulo IV, del Título II de Ley 5ª de 1992 con un artículo nuevo del siguiente tenor.

**Artículo 61 A. Objeto de la Comisión legal para la equidad de la mujer.** Esta Comisión tiene por objeto fomentar y promover las acciones necesarias para la consolidación de una política de Estado que repercute en el mejoramiento de las circunstancias materiales e inmateriales de la mujer en nuestra sociedad. Propendiendo por la eliminación de cualquier situación de desigualdad y discriminación que se presenten en el ejercicio de la ciudadanía por parte de las mujeres.

**Artículo 4º.** Adiciónese a la Sección segunda del Capítulo IV, del Título II de Ley 5ª de 1992 con un artículo nuevo del siguiente tenor.

**Artículo 61 B. Composición.** La Comisión legal para la equidad de la mujer estará integrada por diecinueve (19) congresistas, de los cuales dieciséis (16) serán mujeres, ocho (8) por la Cámara de Representantes y ocho (8) por el Senado de la República, los restantes tres (3) integrantes serán varones en razón de dos por el Senado de la República y uno (1) por la Cámara de Representantes.

**Parágrafo 1º.** En el caso de que no se presenten postulaciones por parte de los congresistas varones, estos cupos serán ocupados por congresistas mujeres.

**Parágrafo 2º.** Los miembros de esta Comisión deberán ser designados dentro de los 15 días siguientes al inicio de cada legislatura ordinaria.

**Artículo 5º.** Adiciónese a la sección segunda del capítulo cuarto, del título segundo de la Ley 5ª de 1992 con un artículo nuevo del siguiente tenor.

**Artículo 61 C. Funciones.** La Comisión para la equidad de la mujer tendrá las siguientes funciones:

1. Elaborar propuestas legislativas que garanticen la realización de los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de las mujeres, con el acompañamiento de organizaciones y grupos de mujeres, centros de investigación y demás organizaciones que defienden los derechos de las mujeres.

2. Ejercer el control político a los diversos entes del Estado en relación a la formulación y desarrollo de planes, programas, proyectos y políticas públicas dirigidas al reconocimiento, promoción, realización, ampliación, protección y restitución de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de las mujeres y el cumplimiento por parte del Estado de los tratados, convenios, protocolos y recomendaciones de organismos internacionales.

3. Promover la participación de las mujeres en los cargos de elección popular y en las instancias de dirección y decisión dentro de las diferentes Ramas del Poder Público, órganos de la estructura del Estado, partidos y movimientos políticos.

4. Ser interlocutoras de las organizaciones y grupos de mujeres, ante las Ramas del Poder Público y demás órganos de la estructura del Estado, para canalizar sus demandas, conocer sus expectativas y tramitar las soluciones pertinentes a la realización de los derechos de las mujeres.

5. Hacer seguimiento a los procesos de verdad, justicia, reparación integral y no repetición, en la que se traten delitos cometidos contra las mujeres y las niñas en el marco del conflicto armado interno.

6. Hacer seguimiento sobre los resultados de los procesos de investigación y/o sanción existentes en los distintos entes de control, relacionados con las violaciones de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de las mujeres.

7. Participar activamente en el fortalecimiento de las redes internacionales de mujeres parlamentarias, para la promoción de la ciudadanía plena de las mujeres de nuestra región y del resto del mundo.

8. Promover y celebrar audiencias públicas, foros, seminarios, simposios, encuentros, mesas de

trabajo, conversatorios y demás estrategias de comunicación para desarrollar, informar y divulgar los temas relacionados con los derechos de las mujeres, la legislación vigente, las políticas públicas existentes y los proyectos de ley que cursen en las Cámaras Legislativas.

9. Tramitar ante las Comisiones Constitucionales las observaciones, adiciones y modificaciones que por escrito hagan llegar a la Comisión para la Equidad de la Mujer, las y los ciudadanos con respecto a proyectos de ley o de actos legislativos alusivos a los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de las mujeres.

10. Promover iniciativas y acciones que contribuyan a la promoción y reconocimiento del trabajo y los aportes que hacen las mujeres a la economía, la cultura y la política en el país.

11. Promover en el sector privado acciones que favorezcan la equidad para las mujeres en el ámbito laboral y social.

12. Presentar informes anuales a las plenarios de las Cámaras y a la sociedad civil al término de cada legislatura, sobre el desarrollo de su misión institucional.

13. Solicitar el acompañamiento interinstitucional de organismos nacionales e internacionales, entidades públicas o privadas y asociaciones de mujeres para el desarrollo de su misión institucional, desarrollar proyectos de investigación, de promoción, defensa y divulgación de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de las mujeres.

14. Todas las demás funciones que determine la ley.

**Artículo 6º.** Adiciónese a la sección segunda del capítulo cuarto, del título segundo de ley 5 de 1992 con un artículo nuevo del siguiente tenor.

**Artículo 61 D. Sesiones.** La Comisión Legal para la Equidad de la Mujer se reunirá por convocatoria de su Mesa Directiva, como mínimo una vez al mes o cuando lo considere necesario. Las decisiones de la Comisión serán adoptadas por mayoría simple.

**Artículo 7. Atribuciones.** La Comisión Legal para la Equidad de la Mujer tendrá las siguientes atribuciones:

1. Elegir la Mesa Directiva de la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer.

2. Dictar su propio reglamento para el desarrollo de su objeto institucional.

3. Verificar el cumplimiento de las leyes relacionadas con la mujer y la equidad para la mujer en los entes territoriales, organismos descentralizados y demás instituciones públicas o privadas.

4. Hacer control y seguimiento a la implementación efectiva de las políticas públicas relacionadas con la equidad para la mujer y de todas aquellas que afectan su condición.

5. Velar porque durante los procesos de negociación y de paz se dé cumplimiento a las Resoluciones 1325 y 1820 de junio 19 de 2008 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y demás normas nacionales e instrumentos internacionales.

6. Proponer y velar para que en el proceso de discusión y aprobación del Plan Nacional de Desarrollo y del Presupuesto General de la Nación, se incluyan programas, proyectos y acciones que hagan efectiva la realización de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de las mujeres.

7. Evaluar y realizar el control político a los entes responsables respecto de los informes de rendición de cuentas que el Gobierno Colombiano debe entregar al sistema internacional y al Sistema Interamericano de Derechos Humanos sobre los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de las mujeres.

8. Conferir menciones honoríficas y reconocimientos a la labor desarrollada por organizaciones sociales y/o personalidades a favor de la defensa, promoción y realización de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de las mujeres.

9. Establecer alianzas estratégicas con organismos nacionales e internacionales, entidades de derecho público y/o privado y ONG que defiendan los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de las mujeres.

**Artículo 8º. Mesa Directiva.** La Mesa Directiva de la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer estará conformada por una Presidencia y una Vicepresidencia elegidas por mayoría simple, al inicio de cada legislatura.

**Artículo 9º.** Adiciónese el artículo 383 de la Ley 5ª de 1992, con numeral 3.12, del siguiente tenor:

**3.12 Comisión legal para la Equidad de la Mujer:**

Nº de cargos	Nombre del cargo	Grado
1	Coordinador(a) de la Comisión	12
2	Profesionales Universitarios	06
1	Secretaria Ejecutiva	05

**Artículo 10. Funciones de el(la) Coordinador(a) de la Comisión para la Equidad de la Mujer.** El Coordinador(a) de la Comisión para la Equidad de la Mujer tendrá las siguientes funciones:

1. Realizar y coordinar la labor administrativa de la Comisión.
2. Contribuir en la ejecución de las funciones de la Comisión.
3. Elaborar el Orden del Día de cada sesión, en coordinación con la Mesa directiva de la Comisión.
4. Mantener informados a las integrantes de la Comisión sobre el curso de los temas tratados en las sesiones, así como hacer seguimiento al desarrollo de los mismos.
5. Llamar a lista a las sesiones, verificar el quórum y ejercer como Secretario ah doc en las sesiones de la comisión.
6. Establecer un vínculo constante con la comunidad académica y organismos nacionales e internacionales para facilitar el análisis de los temas tratados por la Comisión.
7. Las demás que le sean asignadas por las leyes y normas reglamentarias posteriores de acuerdo con la naturaleza de su cargo.

**Parágrafo.** Para desempeñar el cargo de Coordinadora de la Comisión para la Equidad de la Mujer, se requiere acreditar título de profesional en derecho, ciencia política, ciencias sociales y/o carreras afines, postgrado en áreas relacionadas y un (1) año de experiencia profesional.

**Artículo 11. Funciones del Profesional Universitario de la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer.** Los/as profesionales universitarios de la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer tendrán las siguientes funciones:

1. Apoyar la labor interna de los congresistas y miembros de la Comisión y la ejecución de los planes trazados por la Comisión.
2. Mantener informados a los miembros de la Comisión sobre el curso de los temas tratados en las sesiones, así como hacer seguimiento al desarrollo de los mismos.
3. Trabajar directamente con los estudiantes de judicatura y pasantes universitarios, en los temas que le asigne el Coordinador.
4. Las demás que le sean asignadas por las leyes y normas reglamentarias posteriores de acuerdo con la naturaleza de su cargo.

**Parágrafo.** Para ser Profesional Universitario de la Comisión para la Equidad de la Mujer, se requiere acreditar título de profesional en derecho, ciencia política, ciencias sociales y/o carreras afines y un (1) año de experiencia profesional.

**Artículo 12. Funciones de la Secretaria Ejecutiva de la Comisión para la equidad de la Mujer.** La Secretaria Ejecutiva de la Comisión para la Equidad de la Mujer tendrá las siguientes funciones:

1. Dar información a las personas y entidades que lo soliciten.
2. Recibir, analizar y contestar la correspondencia de la Comisión y buscar datos que ayuden a su pronta y adecuada tramitación.
3. Atender al público en general, Senadores, Representantes, representantes de organizaciones sociales y grupos de mujeres y demás servidores públicos.
4. Llevar la agenda diaria de compromisos de la Mesa Directiva de la Comisión y mantenerla informada de sus actividades y compromisos más importantes.
5. Llevar un Archivo de las proposiciones, constancias y conceptos que sean radicados o aprobados en las plenarias o en las diversas comisiones, así como de las actividades, comunicados y toda la información que llegue y salga de la Comisión.
6. Grabar y transcribir las intervenciones de cada uno de los integrantes y de las demás personas que participen en las sesiones, contenidas en los equipos de grabación.
7. Remitir los documentos transcritos a la Coordinación de la Comisión o a la persona encargada, para la elaboración del proyecto de acta respectiva.
8. Ordenar el archivo en cuanto a cintas y transcripciones para darle mayor agilidad a la Comisión.

9. Organizar el Centro de Documentación de la Comisión sobre los temas que esta adopte como agenda en la respectiva legislatura.

10. Las demás que se le asignen acordes con la naturaleza de su cargo.

**Parágrafo.** Para desempeñar el cargo de secretaria ejecutiva de la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer, se debe acreditar Título de Bachiller Comercial o Técnico Profesional, manejo de los programas de sistemas requeridos, y un (1) año de experiencia.

**Artículo 13. De los *judicantes y practicantes.*** La Comisión para la Equidad de la Mujer podrá tener en su planta pasantes y *judicantes* acogiendo las disposiciones y convenios que para tal efecto ha establecido el Congreso de la República con las distintas Instituciones de Educación Superior.

**Artículo 14. Costo Fiscal.** Las Mesas Directivas de Senado y Cámara incluirán el presupuesto Anual de Gastos del Congreso de la República, que hace parte de la Ley de Presupuesto General de la Nación para cada vigencia fiscal, las partidas correspondientes al pago de los servicios personales y los gastos de funcionamiento de la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer, previa presentación por parte de su Mesa Directiva de un Plan anual de gastos, que será asumido en forma proporcional por las Cámaras Legislativas de la siguiente manera:

1. Los cargos de Coordinador (a) grado 12 y Secretaria Ejecutiva grado 05, el Senado de la República;
2. Los dos (2) cargos de Profesionales Universitarios grado 6 la Cámara de Representantes y,
3. Los gastos de funcionamiento en una proporción de 60% el Senado y el 40% la Cámara de Representantes.

**Artículo 15. Vigencia:** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

La Presidencia designa como ponente para segundo debate a la honorable Senadora Carlina Rodríguez Rodríguez, con quince (15) días de término para rendir el correspondiente informe.

Por Secretaría se da lectura al siguiente proyecto del Orden del Día:

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 154 DE 2009  
SENADO**

*por la cual se reforman los artículos 122, 123 y 124, se adicionan los artículos 106, 107, se crea un artículo del Código Penal (Ley 599 de 2000), y se dictan otras disposiciones. No eximentes de responsabilidad en los tipos penales “muerte del niño o niña que está por nacer”, “inducción o ayuda al suicidio” y “Homicidio en enfermo”.*

Al respecto la Secretaría informa que se cerró la discusión de la proposición de archivo con que termina el informe de ponencia.

La Presidencia abre la votación de la proposición de archivo e indica a la Secretaría llamar a lista:

Honorables Senadores	
Andrade Serrano Hernán	Sí
Arrieta Buelvas Samuel	Sí
Cifuentes Aranzazu Elsa Gladis	Sí
Cortés Torres Marco Alirio	Sí
Petro Urrego Gustavo	Sí
Rodríguez Rodríguez Carlina	Sí
Rojas Jiménez Héctor Helí	Sí
Salazar Cruz José Darío	Sí
Valdivieso Sarmiento Alfonso	Sí
Vélez Uribe Juan Carlos	Sí

**La Presidencia cierra la votación y por Secretaría se informa el siguiente resultado:**

**Votos emitidos: 10**

**Votos por el Sí: 10**

**Votos por el No: 0**

En consecuencia ha sido archivado el Proyecto de ley número 154 de 2009 Senado.

**Secretario:**

Señor Presidente, está presente el señor Ministro del Interior y Justicia (e), está presente el doctor Francisco Escobar Enríquez, Presidente del Consejo Superior de la Judicatura y está presente el doctor Germán Enciso Uribe, Director de Fiscalías delegado por el señor Fiscal General de la Nación, encargado doctor Mendoza Diago, respecto a la proposición 76 que dice: Cítese al doctor Fabio Valencia Cossio Ministro del Interior y de Justicia, Invítese al doctor Guillermo Mendoza Diago Fiscal General de la Nación y al doctor Francisco Escobar Enríquez, Presidente del Consejo Superior de la Judicatura para que se pronuncien sobre el Proyecto de ley número 23 de 2009 Senado, *por medio de la cual se establece el tratamiento de delitos menores.*

La Presidencia dispone dar inicio al debate aprobado conforme a la proporción número 76 y ofrece el uso de la palabra al doctor:

**Miguel Ceballos Arévalo, Ministro del Interior y de Justicia (e):**

Muchísimas gracias señor Presidente. Una muy breve intervención. Entendemos que el doctor Jesús Ignacio García en la sesión de la semana pasada hizo una muy completa y juiciosa presentación sobre el Proyecto de ley, Por medio de la cual se establece el tratamiento de los delitos menores.

Básicamente para mencionar que la Ley 1153 como ustedes lo saben de 2008, fue declarada inexecutable por la honorable Corte Constitucional, porque omitió un aspecto fundamental y fue la intervención de la Fiscalía General de la Nación, en el proceso para dar tratamiento a los delitos menores.

En este Proyecto de ley buscamos subsanar esa omisión, frente a la intervención necesaria y obligatoria por decirlo así de la Fiscalía General de la Nación.

Se establece en su parte general unas penas y medidas de seguridad consistentes en el trabajo social obligatorio, algunas multas, arrestos y se establecen básicamente como delitos menores conductas relacionadas con delitos contra la propiedad, contra la integridad física, contra la salud y contra el derecho al culto religioso, la filosofía de este proyecto

es entonces superar las dificultades que ha generado la declaratoria de inexecutable, hemos notado un gran aumento de la población carcelaria a partir de esta decisión y hay una decisión de política criminal consistente en buscar dentro de la filosofía del sistema penal acusatorio, evitar la privación de la libertad en ciertos delitos como los que se prevén en este Proyecto de ley.

El Gobierno Nacional agradece la presencia del doctor Francisco Escobar, Ex Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, actualmente Presidente del Consejo Superior de la Judicatura, del doctor Germán Enciso, Director General de Fiscalías y de nuevo agradecemos la excelente ponencia que ha presentado el Senador Jesús Ignacio García. Muchas gracias señor Presidente.

**La Presidencia Ofrece el uso de la palabra al doctor Francisco Escobar Enríquez, Presidente Consejo Superior de la Judicatura:**

Muchas gracias señor Presidente. Un saludo especial a los honorables Senadores. A propósito de este proyecto, sencillamente lo que queremos expresar es nuestro particular interés en su aprobación, por cuanto su elaboración del proyecto pues participó las judicaturas a través de sus jueces, que a raíz de la inexecutable de la norma de pequeñas causas se interesaron en procurar que una nueva disposición no tuviera los mismos vicios y sirviera de instrumento adecuado para la administración de justicia en materia penal en estas pequeñas causas que requieren indudablemente un tratamiento diferencial, más ágil, que permita reitero, esa posibilidad de manejar en términos más ágiles y más productivos esta delincuencia menor.

De manera que sencillamente de pronto sugeriría que se confrontara que aspectos de la disposición, del proyecto puedan estar reiterados o estar reiterando aspectos ya contemplados en la Ley 906 y una vez establecida esa situación, se le dé el visto bueno a este proyecto. Muchas gracias señor Presidente, honorables Senadores.

**La Presidencia Ofrece el uso de la palabra al doctor Miguel Ceballos Arévalo, Ministro del Interior y de Justicia (e):**

Gracias señor Presidente, solamente para introducir al doctor Germán Enciso Director General de Fiscalías, con quien hemos analizado la excelente ponencia del doctor García, la Fiscalía General de la Nación tiene tres observaciones generales sobre el Proyecto, todas compartidas por el Gobierno Nacional, yo quería mencionar eso, antes de que él haga la presentación. Muchas gracias.

**La Presidencia ofrece el uso de la palabra al doctor Germán Enciso Uribe, Director de Fiscalías:**

Gracias señor Presidente. Buenos días a todos los miembros de la honorable Comisión, a usted señor Viceministro, al señor Presidente del Consejo Superior de la Judicatura.

La Fiscalía consciente del fallo constitucional que declaró la inexecutable de la anterior legislación que consagraba todo lo relacionado con la delincuencia de causas menores, se ocupó de hacer un

estudio de la ponencia presentada por el honorable Senador García y los comparte, fundamentalmente la integridad de la ponencia la comparte, lo que le inquietan son algunos aspectos ya de orden práctico al momento de ser puesta en marcha Senador, que son los siguientes. En los aspectos relacionados con policía judicial, el articulado no consagra específicamente qué organismo estaría encargado de desempeñar las funciones de policía judicial, si nosotros observamos, dice que la Fiscalía General adelantará la indagación y la investigación, pero en lo relacionado con policía judicial, no dice absolutamente nada qué entidad del Estado estaría a cargo de desarrollar esta labor, si nosotros comparamos con la anterior, esa función se le delegaba a la policía de vigilancia y seguridad, hoy no lo consagra.

Ustedes lo saben que el Cuerpo Técnico de Investigación es insuficiente para asumir una carga como la que representa una investigación de estos delitos menores.

Otra situación, por policía judicial si nosotros nos remitimos a la norma general que es la Ley 906, esta labor la desempeña la Policía Nacional, el Departamento Administrativo de Seguridad y el Cuerpo Técnico de Investigación, entonces nosotros lo que les solicitamos con todo respeto es que pidiéramos revisar este articulado haber cómo pudiéramos precisar a cargo de qué entidad, en concreto estaría, porque si lo fuera, en manos de la Fiscalía sugeriríamos de manera respetuosa la ampliación de la planta para que se pudiera suplir esta necesidad.

Otro aspecto relacionado con el articulado es el que hace referencia a los delitos de flagrancia, ¿Por qué?, porque en la anterior codificación, nosotros mirábamos y observamos que en los delitos de flagrancia bastaba esa captura en esa situación para que la acción pudiera iniciarse oficiosamente. Hoy una captura en flagrancia obliga a la víctima a que ella directamente sea la que impulse la acción penal, ella debe denunciar si esa situación no será, no puede hacerse oficiosamente, eso pues generaría algunas situaciones que en la práctica uno no puede obligar a un ciudadano a que vaya a poner una denuncia, entonces eso de pronto en la práctica podría presentarse alguna situación que nos dificultaría la labor de la Fiscalía.

En el tema de cuando la denuncia o la querrela se presenta contra persona desconocida, lo que nosotros llamamos responsables en averiguación, hay otra situación que en la codificación anterior, se establecía que la carpeta, mientras no se individualizara e identificara una persona, quedaría en manos de la policía que prestaba en ese entonces la labor de policía judicial, que era la policía de vigilancia.

Hoy el articulado no contempla absolutamente nada relacionado con esa situación, entonces no sabemos si ello igualmente pueda presentar algún obstáculo para efecto de que se vaya a congestionar la Fiscalía de querrelas que en estas situaciones presenten ese fenómeno.

Yo creo que estos aspectos son fundamentalmente los cuatros que la Fiscalía tiene por hacerles ver a ustedes y si usted lo permite señor Senador, nosotros a través de un escrito le podríamos ampliar las razo-

nes por las cuales la Fiscalía observa que de pronto se podrían hacer algunos ajustes en este articulado. Muchas gracias.

**La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Juan Carlos Vélez Uribe:**

Gracias Presidente. Yo pues quería intervenir en continuación de la intervención que hicimos en la sesión anterior, con respecto a la proposición que tengo yo adicionando algunas conductas para ser incorporadas a este Código de los Delitos Menores.

Como bien lo explicaba en la sesión anterior, cuando fui director de Aeronáutica Civil, tuve algunas preocupaciones en cuanto a ciertas conductas que cometían los ciudadanos que podrían en ciertos momentos poner en riesgo la seguridad aérea del país.

A raíz de ello cuando se presentó el Proyecto de ley de las Pequeñas Causas que fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional, presenté en su momento una proposición en la cual se incluían estas conductas para ser sancionadas conforme a como lo establecía en su momento la Ley de Pequeñas Causas.

Posteriormente al conocer la declaratoria de inejecutabilidad de esa ley, tuve la intención de que al momento de radicarse el Proyecto de ley por iniciativa del propio Ministro del Interior, relacionada con los delitos menores. Ya esas conductas estuviesen incluidas en este Proyecto de ley que tengo entendido fue radicado en la Cámara de Representantes.

Cuando yo consulto si yo puedo de una vez incluir estas conductas en ese proyecto original, me dicen que no hay posibilidad de hacerlo y por lo tanto me recomiendan ir a la Cámara de Representantes y radicar un Proyecto de ley con el propósito de ser acumulado en la Ley de Delitos Menores.

Hago la radicación de ese Proyecto en la Secretaría de la Cámara de Representantes, obviamente estaba presente el señor Secretario de la corporación, le informo mi interés de que ese proyecto fuese enviado de manera inmediata a la Comisión Primera de la Cámara, y que yo le solicitaba en la medida de las posibilidades que se tuviera en cuenta la posibilidad de acumular ese Proyecto de ley, con el de delitos menores.

No sé qué ocurrió, no tuve conocimiento de quién fue designado como ponente en la Cámara de Representantes, yo quedé digamos tranquilo, porque consideraba que las cosas iban bastante bien, me parece que ahí no sé señor Viceministro, a sus asesores en la Cámara de Representantes pues hay que llamarle la atención, porque me extraña que no hayan tenido en cuenta la existencia de ese proyecto en la Comisión Primera de esa corporación, y pues me preocupé cuando llega este proyecto a la Comisión Primera del Senado y no aparece la proposición o el Proyecto de ley acumulado que yo había radicado en la Cámara de Representantes.

La preocupación que yo tenía como director de la Aeronáutica Civil, era que continuamente había problemas con los ciudadanos que violaban las normas aeronáuticas y ponían en riesgo la seguridad aérea del país.

Cuando uno aborda una aeronave comercial y entonces la auxiliar de vuelo, pues todos los que hacen parte de esta comisión, suelen hacerlo con frecuencia, ya que vienen de las diferentes regiones del país, la auxiliar de vuelo anuncia y advierte a los pasajeros de las aeronaves que por razones de seguridad aérea es recomendable no utilizar el teléfono celular, so pena de sanciones en las que se puedan ver incurso los ciudadanos que así lo hagan.

Cuando uno aborda un avión en los Estados Unidos, a uno le advierten como pasajero que no puede utilizar el teléfono celular, porque hacerlo sería considerado un delito federal, es decir, delito federal en los Estados Unidos son delitos de la máxima sanción, máxima importancia, pero la verdad es que en Colombia un pasajero perfectamente puede utilizar su teléfono celular y no hay sanción alguna para ello. No existe sanción.

Un pasajero en un avión perfectamente puede prender un cigarrillo y no hay sanción para el pasajero, y si el avión va a treinta y cinco mil pies de altura, y deciden bajar al pasajero del avión, pues eso sería bastante complicado, bastante difícil, hay que bajar el avión, para dejar a un pasajero en un aeropuerto de tal manera que allí pueda ser, digamos, suspendido su viaje, es una decisión que cabe en el comandante de la aeronave, que es quien en últimas manda en un avión.

Y es el que puede tomar decisiones si un pasajero aborda o no en una aeronave. A criterio del comandante del avión, pues puede tomar esa decisión, es la única sanción a la que podría verse incurso un ciudadano el de no poder viajar en esa aeronave.

Entonces hay una serie de conductas que yo he venido trabajando con el sector aeronáutico del país, ellos están muy interesados en que sean incluidas en esta Ley de Delitos Menores, nosotros no pretendemos que quien viole lo establecido en esta proposición que nosotros hacemos, pues no se vean incurso en una sanción correspondiente a un arresto o algo similar, sino por el contrario pensaría yo que aquí habría que poner unas sanciones de acuerdo como está establecido en el Proyecto de ley que corresponderían principalmente a trabajo social obligatorio, trabajo social que estaría como lo proponemos nosotros, sería de cuatro a doce semanas, de acuerdo como lo establezca el juez de delitos menores.

Nosotros o quiero yo proponer una serie de conductas que a mi modo de ver deben ser sancionadas por el juez de delitos menores.

Serían las siguientes: O sea estaríamos hablando, la propuesta que nosotros tenemos es el que realice un acto o ponga en peligro la seguridad operacional del servicio transporte aéreo colectivo, incurrirá en pena de trabajo social no remunerado de cuatro a doce semanas, sería el artículo 28 A de este Proyecto y se denominaría actos de interferencia ilícita contra la seguridad operacional del transporte aéreo colectivo.

Entonces las conductas que yo propongo son las siguientes:

Primero. Operar durante el vuelo o sus fases preparatorias, en contra de lo que indique la tripulación,

teléfonos móviles, radiotransmisores o receptores portátiles, computadoras y demás equipos electrónicos que puedan interferir con los sistemas de vuelo, comunicaciones o navegación aérea.

Segundo. Transitar sin autorización de la autoridad (...) En el Proyecto de ley que corresponderían principalmente a trabajo social obligatorio, trabajo social que estaría como lo proponemos nosotros sería de 4 a 12 semanas de acuerdo a como lo establezca el juez de delitos menores, nosotros o quiero yo proponer una serie de conductas que a mi modo de ver deben ser sancionadas por el juez de delitos menores, serían las siguientes, estaríamos hablando, la propuesta que nosotros tenemos es que el que realice un acto que atente o ponga en peligro la seguridad operacional del servicio de transporte aéreo colectivo y correrá en pena de trabajo social no remunerado de 4 a 12 semanas sería el artículo 28 A de este proyecto y se denominaría actos de interferencia ilícita contra seguridad operacional del transporte aéreo colectivo, ojalá que el señor Viceministro me pusiera atención.

Entonces las conductas que yo propongo son las siguientes:

1. Operar durante el vuelo de sus fases preparatorias en contra de lo que indique la tripulación, teléfonos móviles, radiotransmisores o receptores portátiles, computadoras y demás equipos electrónicos que puedan interferir con los sistemas de vuelo, comunicaciones o navegación aérea.

2. Transitar sin autorización de la autoridad aeronáutica a pie en cualquier vehículo terrestre o semoviente por las pistas de los aeropuertos, rampas o calles, esto suele ocurrir en los aeropuertos regionales que cruza la gente sin mirar si viene una aeronave o si el aeropuerto se está utilizando y hay un caso por ejemplo que yo conocí en Capurganá cuando un turista fue atropellado por una aeronave y falleció, igualmente en el aeropuerto de Otú en Antioquia.

3. Introducir sin autorización de la autoridad aeronáutica semovientes a las pistas, rampas o calles de rodaje de los aeropuertos, el caso por ejemplo que yo conocí en Maicao, en Maicao es muy usual utilizar el aeropuerto como potrero para las cabras y en muchas partes en una mera irresponsable en muchas regiones sueltan los animales a pastar en las zonas de seguridad de los aeropuertos poniendo en riesgo obviamente la seguridad aérea.

4. Operar sin autorización de la autoridad aeronáutica vehículos aéreos, ultralivianos en aeropuertos controlados, parapentes, aeromodelos, paracaídas, cometas tripuladas o no y demás artefactos de aviación deportiva cerca de las cabeceras de las pistas o dentro de sus zonas de aproximación, aeropuertos controlados en el país son aquellos que tienen torre de control y que tienen ahí los controladores de tránsito aéreo, suele ocurrir con frecuencia que de una manera irresponsable se han presentado unas casi colisiones cuando personas hacen usos ultralivianos o con aeromodelos, los utilizan en las cercanías de los aeropuertos poniendo en riesgo la operación, el caso de los parapentistas en algunas zonas del país también han ocasionado riesgos de colisión con aeronaves y no ha habido forma de san-

cionarlos, un parapentista en una zona de aproximación como suele ocurrir en el Olaya Herrera de Medellín que se lanzan del corregimiento de San Félix o la zona de Mata Sanos en el Municipio de Matías ha habido casi colisiones con las aeronaves y cuando los parapentistas terminan su actividad va la policía a tomar alguna sanción o a tomar alguna decisión en contra de ellos y la verdad es que no hay nada que hacer, simplemente los señores se marchan con toda tranquilidad y al otro día están volviéndose a lanzar en el parapente.

5. Fumar o consumir sustancias alucinógenas o psicoactivas en el interior de las aeronaves comerciales.

6. Construir u operar botaderos de basura mataderos y demás instalaciones que atraigan la presencia de aves en zonas aledañas a los aeropuertos en las cabeceras de las pistas o dentro de un área inferior a 13 kilómetros a la redonda de cualquier aeropuerto, esto es fundamental, ustedes saben que el aeropuerto de Barranquilla hoy por hoy no puede operar desde las 9 de la mañana hasta las 3 de la tarde no sé si el Senador Gerleín está acá él nos podría explicar en más detalle, cuando yo fui director de la Aeronáutica Civil no pude cerrar los botaderos de basura de Soledad y Malambo porque no había el sustento legal, el fundamento legal para hacerlo.

Entonces con esto podemos lograr que al menos estas personas que en esos sitios, los que denominan los carremuleros, los carremuleros que de una manera irresponsable utilizan los lotes de Soledad y de Malambo para arrojar allí las basuras puedan ser sancionados, mire este caso lo manejamos a nivel de Gobernador del Departamento del Atlántico, a nivel de los Alcaldes, a nivel de la Cámara de Comercio, nos tocó advertir casi el cierre del aeropuerto de Barranquilla el Ernesto Cortizos por el peligro que representaba la presencia de esos botaderos de basura y la llegada de aves carroñeras que pueden poner, en su momento podrían poner en peligro la seguridad aérea como ha ocurrido ya en varios casos los cuales demostramos más de 8, 9 colisiones de aeronaves con aves principalmente gallinazos que allá les dicen los goleros con casos muy riesgosos. Mire lo que sucedió recientemente con un avión que despegó del aeropuerto de Jhon F. Kennedy en New York cuando colisionó con una banda de gansos que tuvieron que aterrizar el avión en el río Hudson porque una colisión con un ave por parte de un avión hace que los motores queden inmediatamente inutilizados y es un riesgo altísimo para la seguridad aérea.

7. Sustraer o hacer mal uso de los chalecos salvavidas y demás equipos de emergencia u otros elementos existentes a bordo de las aeronaves de los aeropuertos, es muy usual y ocurre en muchos casos que los chalecos salvavidas se los roben los pasajeros y no hay forma de sancionarlos, las aerolíneas lo que hacen es solicitarles que los devuelvan pero cuando el avión tenga una emergencia y el pasajero no tenga su chaleco salvavidas ahí es donde vamos a ver la importancia de por qué no sancionamos en ese momento a esta persona.

8. Obstruir las alarmas y sistemas de detención de incendio u otras contingencias instaladas en la

aeronave, hay casos suele ocurrir en los aviones que quien fuma y está desesperado por fumar se vaya para el baño, obstruya la alarma contraincendios o la destruya con tal de que no sea detectado cuando fume. Entonces cuando una persona dañe el sistema de alarma para detectar humo en el avión y detectar el humo del cigarrillo realmente pueda ser sancionado.

9. Consumir durante el vuelo bebidas alcohólicas no suministradas por el transportador o sin su autorización, los pasajeros suelen en muchos casos comprar y adquirir el alcohol o el licor antes de abordar la aeronave lo camuflan y lo consumen en el avión, eso es supremamente peligroso, yo puedo ilustrarles de 10 casos en los cuales casi siempre se presentan accidentes aéreos cuando personas alteradas por el alcohol y potencializado el alcohol en la aeronave porque consumir alcohol en un avión por la presurización que tiene la aeronave equivale a consumirlo en una ciudad como Bogotá, entonces precisamente hay que evitar que esas personas puedan consumir alcohol no suministrado por la aerolínea, porque yo he visto cuando las auxiliares de vuelo están capacitadas a que a la persona se le pueda suministrar el alcohol pero ellas pueden detectar cuando la persona ya vaya sobrepasando los límites y están autorizadas a no suministrarle alcohol a esa persona porque puede poner en riesgo la seguridad de la aeronave, una persona en estado alterado por el alcohol pues obviamente y por sustancias alucinógenas igualmente puede poner en riesgo la seguridad aérea y tenemos casos para demostrarlos así, bastantes casos se han dado en el país.

10. Ingresar a la aeronave o permanecer en ella en avanzado estado de intoxicación alcohólica o bajo el efecto de drogas prohibidas, ocurre que el pasajero se monta borracho al avión y muchas veces no hay forma de bajarlo porque no le da la gana y en aeropuertos no controlados no hay forma de sancionarlo o donde no hay presencia de la autoridad o de la policía no hay forma de obligar a que este pasajero descienda de la aeronave porque el piloto no está para ponerse a hacer las veces de policía su función es otra y menos un auxiliar de vuelo y parto de la base que aviones de menos de 19 pasajeros, aviones comerciales no tienen la obligación de tener auxiliar de vuelo y son los que atienden principalmente las regiones lo que son los Let, los aviones Jet estrin, los aviones que tiene Satena para atender a las regiones del país como los Let reitero que tienen 19 pasajeros.

Otro es resistirse a los procesos de seguridad en los filtros o en cualquier lugar del aeropuerto, es una persona que no quiere dejarse requisar, que no quiere dejar requisar su equipaje y que se está resistiendo de una manera agresiva a ello.

12. Para terminar la última conducta propuesta es introducir al avión cualquier sustancia que pueda incomodar o poner en peligro la salud de los tripulantes y demás pasajeros por ejemplo cuando una persona de una manera subrepticia introduce al avión un líquido inflamable que puede poner en riesgo la seguridad de la aeronave y la seguridad aérea.

Y un párrafo que proponemos es que si la Comisión del acto indebido ocasiona efectivamente una situación que impida la conducción de la aeronave se incurrirá en la pena descrita en el artículo 353 del Código Penal que ya hay un tipo penal específico para ese caso.

Entonces doctor Jesús Ignacio es una propuesta que yo quería hacer, la he venido estudiando y trabajando hace muchos años y yo creo que nos puede servir para mejorar las condiciones de seguridad aérea en nuestro país. Gracias señor Presidente.

**La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Hernán Andrade Serrano:**

Presidente, colegas un saludo muy especial al Ministro encargado y a mi profesor el doctor Francisco Escobar.

Yo quiero aprovechar la presencia de tan ilustres juristas, doctor García, siempre que no pretenda para nada afectar en el curso del debate, el proyecto que entiendo cuál fue la dificultad porque la declaratoria de la Corte, doctor José Ignacio, usted quedó de colaborar y de señalar que nos podía servir este proyecto a ver cómo lo relacionamos con el tema que está aprobado en la Comisión del tema de violencia en las ciudades. Yo le quiero preguntar, doctor García, como ponente si en algún momento los intereses se nos juntan en el tema de..., yo sé que esta es la Ley de Pequeñas Causas, en qué momento podemos utilizar, disculpe la palabra, pero en el buen sentido de la misma este proyecto para parte de la discusión pública del tema de violencia en las ciudades, porque ahí en la violencia en las ciudades está el tema de violencia de los menores, podríamos utilizar este proyecto para recoger algo de las conclusiones que puedan surgir del debate del próximo martes. Esa es mi inquietud, se la hago a usted como coordinador ponente y con la experiencia y sapiencia que lo caracteriza, doctor García.

**La Presidencia concede el uso de la palabra a la honorable Senadora Carlina Rodríguez Rodríguez:**

Gracias, señor Presidente, he escuchado con mucha atención al doctor Ceballos sobre la presentación y explicación de esta parte del proyecto, lo mismo que al Director de Fiscalías y creo que en buenas manos ha quedado realmente la ponencia de este proyecto, pero yo creo que esta es de las leyes que con afán exige la patria colombiana especialmente en las grandes ciudades, miren ustedes la cantidad de delitos, doctor Jesús Ignacio García, todos los escándalos que se ven en la ciudad capital especialmente los fines de semana, la cantidad de raponazos, la cantidad de lesiones personales, la cantidad de estafas de menor grado y muy triste porque generalmente, señor Director de Fiscalías, la gente no quiere ocuparse de denunciar cuando cogen in fraganti a alguien, la gente lo primero que dice es: Bueno, pero para qué me voy a empapelar, qué tiempo el que empleo mientras voy a colocar el denuncia, yo soy empleado, yo soy ama de casa, esas citaciones y generalmente en las ciudades la gente no denuncia la comisión de un delito como estos, el escándalo en que ya en Bogotá no se ve por ejemplo en todos los bloques habitacionales y uno observa cómo la

gente llega enajenada, se agarra hasta con el mismo portero, se agarra con los vecinos y todo finalmente queda ahí, quién pone realmente la autoridad, quién impone una sanción si finalmente la gente no denuncia, el ofendido no denuncia realmente una conducta de estas, creería que estas conductas deberían, doctor Jesús Ignacio García, adicionarle realmente qué es lo que exige realmente el proyecto para que en caso cuando la gente no quiera denunciar pues sea realmente la autoridad la que lleve realmente ese hecho del cual tuvo conocimiento a un denuncia para que se pueda hablar de una pronta y cumplida justicia, aquí todos los días en la ciudad tan insegura, raponazos, puñaladas, la cantidad de cosas, atracos callejeros y todo ha quedado ahí, la gente no denuncia, doctor Jesús Ignacio García, por lo que estoy diciendo.

Ahora, el papel es lo que le escuché estrictamente al Director de Fiscalías, quien tiene realmente el papel de policía judicial, yo sí creo que con un artículo inmediato tendremos que aclarar realmente el proyecto, yo quise escuchar que la Fiscalía o el doctor Ceballos, porque es un proyecto de iniciativa del Gobierno, salvo que el ponente ya tenga el proyecto realmente adelante y quiera salvar el proyecto que hagamos la claridad y la precisión más lo que denunciaba nuestro compañero director de la Aeronáutica Civil, el doctor Juan Carlos. Me parece que a esa y muchas conductas tal vez no le ponemos atención a algo tan importante como realmente es este proyecto si queremos realmente ser conductores, dirigir una sociedad con un poder realmente serio y sancionatorio.

Por demás, pues ofrecer mi voto afirmativo al respectivo proyecto. Muchas gracias, señor Presidente.

**La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Luis Fernando Velasco Chaves:**

Presidente, hay que ser consecuentes y cuidadosos con lo que ordena la Corte hacer con este proyecto; acuérdesse que cada definición que nosotros vamos a tomar estamos definiendo un tipo penal. Entonces por ejemplo, doctor Juan Carlos, ser muy cuidadoso con esos temas porque es que tomarse un trago elevarlo a categoría de delito en un avión eso es complicado, yo recuerdo un proyecto de una muy importante (el doctor Héctor Helí dice que a menos que el borracho quiera manejar el avión).

Peor es que cuál es la definición de atentar contra la seguridad. Doctor Andrade, acuérdesse que una muy importante ideóloga del Uribismo propuso aquí en esta Comisión que se elevara a la categoría de delito en entrar con cortaúñas a los aviones, acuérdesse de ese Proyecto de ley, ese lo recuerdo, doctor Jesús Ignacio, que en Cámara lo logramos devolver, lo grave no fue que se propusiera sino que se aprobó y allá llegó a la Cámara.

¿Por qué digo esto? Porque es que nosotros tampoco podemos llegar al ataque de esquizofrenia de que toda conducta se convierta en delito, toda acción por pequeña que sea se convierta en delito porque entre otras cosas usted se imagina todos los líos que tendría nuestro aparato de justicia para resolver conductas que lo que deberíamos hacer era intentar

buscarle otros mecanismos de resolución, yo obviamente confío en el doctor García en estos temas y en mi profesor Jesús Ignacio y obviamente acompañaremos las decisiones que él tome.

Pero yo sí quiero dejar no para ahora sino hacia adelante una reflexión. Mire, al señor fiscal de la nación le importa cinco sin hablarlo peyorativamente, no es prioridad por no decir que le importa 5 que a 3 cuadras del parque de Montenegro estén atracando o que en la estación de la 160 ó 170 de Transmilenio en Bogotá se estén robando celulares, o sea ese no es el tema central de la política criminal que él tiene que enfrentar, por qué digo esto, porque nosotros tenemos que ir más allá, yo creo que nosotros tenemos que irnos preparando para una reforma constitucional en donde estas pequeñas causas y otras acciones que puedan cometer ciudadanos contra el orden, en esa reforma constitucional dejemos de que sean delitos y comencemos a descentralizar problemas de seguridad, comencemos a confiar en las autoridades locales, revivamos esas inspecciones de policía que arreglaban esos problemas, esos problemas de riñas, esos problemas sin que eso sea delito porque evidentemente ese tipo de autoridades, autoridades administrativas, no podrían resolverlo pero sí una especie de contravenciones, vamos hacia allá, tratemos de quitarle a nuestro aparato de justicia este tipo de conductas, por ahora tenemos que resolverlo de alguna manera y me parece que la propuesta que nos trae el doctor García pues es la manera de resolverlo pero hacia adelante sí deberíamos pensar en un acuerdo para desjudicializar muchas cosas y comenzar a creer que un Alcalde, al Alcalde de Cali sí lo afecta que en el centro que están remodelando siga existiendo un índice alto de atracos, entonces ese Alcalde si realmente también le entregamos funciones de jefe de policía, pero de verdad no ese enunciado que hay en la Constitución que no se cumple, sino de verdad comenzamos a desarrollar instrumentos para que él sea jefe de policía, si él con sus inspectores puede solucionar rápidamente esas conductas y puede tomar decisiones muy rápidas, hablo de los inspectores de policía, pues la ciudadanía va a reclamarle por eso que la doctora Carlina decía: Bueno, qué es esa cosa que en las estaciones del MIO están atracando, qué es eso que haya en Neiva en la ribera del río Magdalena la gente a veces tiene miedo de dejar parqueado el carro para tomarse un traguito o algo porque le roban el carro, entonces eso le duele a un Alcalde pero él necesita instrumentos.

Hacia donde voy y lo dejo simplemente como una constancia y es primero seamos muy cuidadosos, porque recordemos que toda definición que aquí traigamos la estamos convirtiendo en tipo penal y nosotros no podemos resolver todo a punta de tipos penales en una sociedad y segundo abramos hacia adelante el debate de la descentralización de la justicia y de una reforma constitucional en donde muchas de estas conductas del día a día ciudadano les quitamos el carácter de delitos y creamos una categoría de contravenciones que se puedan resolver por autoridades administrativas, obviamente eso significaría algo que no le gusta a este Gobierno, descentralización, porque parte de los recursos que están centralizados tendríamos que enviárselos a las

regiones inclusive que las sanciones que se vayan a imponer tengan algún grado de manejo por parte por lo menos de las ciudades intermedias y las ciudades grandes del país a través de permanentes de policía y no congestionemos las cárceles, que deben ser para otro tipo de delitos y para otro tipo de delincuentes.

**La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Parmenio Cuéllar Bastidas:**

Claro que el maestro tiene que hablar siempre de último recogiendo todo lo que nosotros vamos a decir.

A ver, en primer lugar yo pienso que esta cuestión de los delitos menores hay que manejarla con mucha prudencia, no podemos extender con el nombre de delitos menores conductas que son más contravenciones, porque si nosotros empezamos a considerar delito absolutamente toda violación del comportamiento de los ciudadanos en un lugar pues terminamos penalizando absolutamente todo. Aquí ponía el Senador Vélez Uribe algunos ejemplos que yo pienso que no hay necesidad ni siquiera de elevarlos a la categoría de contravención, yo pienso que si un ciudadano prende el teléfono celular en el avión y la compañía ordena no volverle a vender pasajes a ese ciudadano por toda la vida o por un determinado tiempo porque eso se puede con la sistematización que tenemos hoy, se puede perfectamente impedir que una persona que haya violado una norma de esa naturaleza pueda volver a hacerlo y yo pienso que si a una persona le dicen: si usted prende su celular, no le vamos a hacer un proceso, que por lo regular se queda en los anaqueles, sino que automáticamente no le vendemos más pasajes. Ese ciudadano no lo vuelve a hacer, porque si usted pone ejemplos de avión, la competencia misma es difícil establecerla donde se cometió el delito; si está viajando de aquí a Estados Unidos, pasa por una parte, y ¿quién conoce de ese delito?

Bueno, pero yo no voy a ir hasta allá, yo pienso que no es correcto que lo judicialicemos absolutamente todo porque si nos ponemos nosotros a buscar judicializar todo, poner la imaginación a pensar qué más judicializamos, no alcanzamos, se nos vuelve un mamotreto inmenso, yo soy partidario de que no abusemos por ejemplo que un borrachito quiera abordar el avión, pues el policía no lo deja y se acabó, no se deja y por eso no vamos a poner un problema; las aerolíneas, un policía o una persona, un vigilante no lo dejan ingresar al avión. Yo pienso que hay cosas que no podemos, porque si nos ponemos a buscar qué más establecemos como delito menor, vamos a terminar con un mamotreto de delitos menores que no se justifica; entonces yo pienso que este proyecto debe estar como el ponente nos lo ha traído, es correcto, aquí vamos a establecer ya un procedimiento, una forma como se debe investigar; ya quedó clara la competencia porque va a tener que juzgar todo esto la Fiscalía y qué tal la Fiscalía con mucho más trabajo todavía porque yo sí soy partidario de mantener en cabeza de la Fiscalía la investigación de todos los delitos así sean menores. Lo que hizo la Corte Constitucional fue correcto, no podemos nosotros porque esta cosa de establecer qué es delito menor y qué no es delito menor de acuerdo a la gravedad del bien ofendido, del bien jurídico ofendido por el vio-

lador, en esas condiciones yo sería partidario de que no nos abramos demasiado, porque si empezamos a meterle mucho más artículos, más conductas a este proceso, a este proyecto, pues prácticamente no lo vamos a poder aprobar en esta corta legislatura.

Por eso yo quería al ponente pedirle el favor de que nos explicara muy sucintamente, al doctor García, que nos explicara muy sucintamente el proyecto, cómo queda el procedimiento, cómo queda la competencia. Bueno, ya sabemos que es la Fiscalía la de los procedimientos y cuáles serían los delitos en concreto que vamos a conocer a través de este procedimiento breve que es el de los delitos menores. Pero yo sí quisiera que suprimamos agregarle más artículos, salvo que la gravead de los mismos lo aconsejara; pero como lo digo, hay conductas a las cuales se las puede reprimir directamente por parte de la compañía en este caso, no solamente en el transporte aéreo, sino también en el transporte terrestre; yo pienso que el transportador puede abstenerse de transportar a una persona que ha violado las normas en oportunidades anteriores. Muchas gracias.

**La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Alfonso Valdivieso Sarmiento:**

Yo quisiera, señor Viceministro, preguntarle a raíz del comentario que ha hecho el doctor Enciso, que usted nos amplíe un poco la opinión en el sentido de que la Fiscalía ha presentado unas propuestas y unas inquietudes y que el Gobierno las avala, está de acuerdo con ella, entonces esa inquietud con respecto al tema de la policía judicial en el caso de que se atribuya la responsabilidad de investigar a la policía judicial de la Fiscalía, es decir, al cuerpo técnico de investigación se debe aumentar la planta.

Entonces yo quisiera que el Viceministro nos explicara si el Gobierno está de acuerdo con eso, ahora también es importante obviamente considerar que las funciones establecida...

51 de la Constitución le atribuyen al fiscal general esa responsabilidad de otorgar atribuciones transitorias a entes públicos que puedan cumplir funciones de policía judicial, es decir, la Policía Nacional, por ejemplo, dice transitorias, entonces hasta qué punto podríamos pensar en que esa pudiera ser una alternativa.

En fin, yo quisiera especialmente ese tema de si se trata entonces de que el Gobierno al estar de acuerdo con la opinión de la Fiscalía en el sentido de ampliar la planta de la policía judicial de la Fiscalía, es decir, el cuerpo técnico, el Gobierno estaría dispuesto a avanzar en esa dirección.

**La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Jesús Ignacio García Valencia:**

Gracias, señor Presidente. Después de haber escuchado las muy interesantes intervenciones que se han hecho sobre este proyecto, quiero referirme de manera muy sucinta a todas y cada una de ellas.

En primer término, me parece que el Gobierno y la Fiscalía tienen mucha razón en cuanto a las precisiones que piden en razón con qué organismo debe desarrollar las funciones de policía judicial dentro de estos procesos de los delitos menores; la verdad,

nosotros teníamos entendido que esa labor la tenía que realizar el CTI, desde luego que es el cuerpo de investigación adscrito a la Fiscalía, y lo que se ha pretendido con este proyecto es incorporar la Fiscalía General de la Nación al conocimiento de estos que se han denominado los delitos menores, porque la verdad es que en el proyecto de ley de pequeñas causas había excluido a la Fiscalía de investigación de los mismos, porque se quería descongestionar ese organismo.

Sin embargo, la Corte Constitucional en un concepto muy respetable nos dijo que todas esas conductas que nosotros habíamos llamado de pequeñas causas y les habíamos dado una connotación de contravenciones tenían la categoría de delitos; la verdad, yo no comparto esa apreciación de la Corte Constitucional, pero obviamente tenemos que acatarla porque ella tiene fuerza vinculante porque precisamente es el legislador el que evaluando la lesión a los bienes jurídicos debe establecer qué define como delito y qué define como contravención.

Me parece que el pronunciamiento de la Corte Constitucional nos está llevando a aceptar la famosa existencia del delito natural; según ella, los delitos menores contra la integridad personal o todas estas infracciones contra el patrimonio económico, contra la salud pública de todas maneras tienen la naturaleza de delitos y el legislador no puede cambiar en concepto de la Corte esa connotación.

A mí me parece que es un aspecto bastante discutible, pero al fin y al cabo, como lo acabo de decir, ha sido definido en una sentencia que tiene carácter obligatorio porque se trata de una sentencia de constitucionalidad y además el pronunciamiento de la Corte hace referencia al aspecto central del proyecto, luego la determinación que se ha tomado en su parte resolutive tiene carácter obligatorio para el Congreso y para todos los asociados.

Pero bien, yo creo que de todas maneras ese aspecto de a quién le corresponde ejercer esa función de policía judicial lo podemos aclarar, creo que no es necesario hacerlo de una vez porque de todas maneras ya existen unas proposiciones en el proyecto que bien se pueden ampliar o se pueden modificar, entonces los temas están siendo abocados en el texto de esta normatividad que se proyecta y en cuanto hace relación a que no se permite el procedimiento oficioso en caso de que se realice la captura en flagrancia, pues pienso que allí igualmente se trata simplemente de hacer una aclaración que perfectamente la podemos formular en la ponencia para el segundo debate.

En lo atinente a qué ocurre con el caso cuando la querrela se presenta contra persona desconocida, pues también se trata simplemente de hacer una precisión al proyecto para decir eso en manos de quién va a quedar y obviamente que tiene que ser del organismo que va a ejercer las funciones de policía general en este tipo de procesos.

Ahora la exposición del doctor Vélez Uribe me parece de mucha importancia porque según lo que él ha expuesto, allí se trata de tipificar una serie de conductas que estarían tutelando el bien jurídico de la seguridad pública porque precisamente el ebri-

en el avión puede atentar contra la seguridad de los viajeros, le da por ir a la cabina, como dijeron aquí, a ir a conducir el avión y entonces allí hay un atentado a la seguridad pública de todos los ocupantes de la aeronave, o quien prende un celular, pues puede también atentar contra la seguridad pública en la medida que la aeronave puede desviar su ruta o no le funcionan adecuadamente los diferentes dispositivos electrónicos, puede haber equivocaciones en la altitud, en fin, en la altura y eso puede causar una catástrofe. Pero en relación con esta propuesta del doctor Vélez sí debemos incluirla desde ahora, yo sería partidario de que se incluya así aquí haya habido algunas voces disonantes con el objeto de que abramos la discusión, este es el primer debate y perfectamente podemos ahondar en el contenido de esa propuesta para ver si realmente se justifica que todas y cada una de esas conductas queden tipificadas como delitos menores.

El doctor Andrade nos preguntaba que cuál es la relación de este proyecto con la violencia que se viene sufriendo en los centros urbanos; este Gobierno ha venido aplicando ya durante 7 años la política de seguridad democrática y esa política de seguridad democrática, sería necio desconocerlo, ha conquistado algunos alcances, nos ha despejado las troncales, ha alejado la guerrilla de las ciudades, pero también hay que decirlo, no ha acabado con el fenómeno.

En el departamento del Cauca en vísperas electorales vimos cómo se puso en tela de juicio la efectividad de la seguridad democrática: el municipio de Toribío, el municipio de Silvia, el municipio de Puracé, todos ellos fueron perturbados por la presencia de la guerrilla cometiendo secuestros, tomándose poblaciones, es decir, haciendo lo que tradicionalmente han venido realizando estas fuerzas insurgentes, pero de todas maneras siempre ha habido un logro, se ha recuperado la libertad de locomoción, las campañas ya se han podido desarrollar de manera más tranquila, pero de todas maneras el fenómeno sigue latente; pero lo que llama la atención es que si bien es cierto si han tenido algunos avances en relación con esa violencia generada en los grupos armados al margen de la ley, se nos está aumentando de manera considerable la violencia en los centros urbanos y sobre todo la violencia que emerge o nace de la delincuencia común. Delincuencia que en la mayoría de los casos se presenta es en atentados contra la integridad personal y sobre todo contra la integridad personal con nexos con la vulneración del derecho al patrimonio, lo cual nos indica que esa es una delincuencia de una raíz eminentemente socioeconómica y que si bien es cierto la sociedad está clamando que toda esa delincuencia menor tenga algún tipo de castigo y que eso es lo que precisamente pretende esta normatividad, pues es obvio que ella nos puede ayudar a controlar, a morigerar toda esa ola de violencia que se está padeciendo en los centros urbanos.

Pero como muy bien decía mi aventajado discípulo el doctor Velasco, no podemos creer que con solo la expedición de estas normas con connotación penal vamos a frenar el crecimiento del fenómeno de la violencia urbana, fundamentalmente esa delin-

cuencia de tipo socioeconómico; no lo digo yo ahora, ya vienen diciendo los criminólogos desde hace mucho tiempo: esa violencia tiene su origen en la carencia de políticas de orden económico y de orden social, ¿la raíz de todos estos problemas a dónde está? Pues en la falta de generación de empleo porque es precisamente en virtud de la necesidad acicateado por ellos que salen muchas personas a atentar contra los bienes de los demás; si hubiera un mercado laboral que esté brindando oportunidades, eso bajaría sensiblemente los índices de toda esta delincuencia socioeconómica; por eso no solamente debemos abocar el proyecto de ley de las pequeñas causas, sino que debemos recomendarles a nuestros candidatos presidenciales que dejen de estar pronunciando lugares comunes y que nos digan cómo van a generar un empleo masivo en Colombia para poder contrarrestar todos estos fenómenos de delincuencia socioeconómica.

Entonces el proyecto sí tiene relación, doctor Andrade, así sea parcialmente, porque el resto de las medidas que se deben adoptar para contrarrestar el fenómeno tienen que ver con las políticas de orden económico y de orden social que se tienen que tomar desde el Estado y yo creo que ese es el tema precisamente que usted va a plantear en el próximo debate; por consiguiente, creo que lo dicho por hoy es suficiente para escucharlo dentro de 8 días y mirar a ver qué observaciones o qué complacencias podemos nosotros expresar aquí en relación con su exposición.

Ahora, yo estoy de acuerdo con el doctor Velasco que estos ante todo deberían ser temas de policía, todas estas conductas deberían tener la definición contravencional y deberían ser resueltas por las autoridades administrativas, porque nosotros sabemos muy bien que en el derecho penal moderno debe operar el principio de la *ultima ratio*, esto es, que en derecho penal debe ser el último recurso al cual se debe apelar para solucionar los problemas sociales; pero como muy bien se ha expresado aquí, infortunadamente la Corte Constitucional nos dijo no, señor, estas conductas tienen connotación delictiva y por consiguiente deben definirse como tales en la ley y deben ser investigadas por la Fiscalía General de la Nación y por consiguiente por la Policía Judicial; por consiguiente y por ahora y mientras no reformemos la Constitución, tenemos que seguirles dando a estas conductas la connotación de conductas con carácter penal.

Y haciendo alusión a la exposición del doctor Parmenio, yo quiero ampliar un poco la información que ya dio el señor Viceministro de Justicia sobre el contenido y los alcances de este proyecto, no sin antes advertir que el proyecto fue elaborado por el Consejo Superior de la Judicatura en compañía del Gobierno y con el concurso de la Fiscalía General de la Nación. Este proyecto no tiene origen congresional, tiene origen en los organismos que acabo de mencionar y precisamente lo que se ha querido es adaptar este proyecto a los lineamientos que trazó la Corte Constitucional en la Sentencia C-878 de 2008, en la cual nos dijo que todas aquellas conductas que lesionaron el bien jurídico de la integridad personal

que no dejen secuelas y cuya incapacidad no supere los treinta días deben ser consideradas como delito, luego nosotros no tenemos aquí mas alternativa luego de una sentencia con carácter obligatorio que darle esa connotación.

De la misma manera, nos dijeron que los delitos contra el patrimonio que superaran la cuantía de diez salarios mínimos legales mensuales vigentes tampoco podíamos definirlos como contravención, que teníamos que seguirlos definiendo como delitos y de hecho así lo estamos haciendo en el proyecto; lo mismo se nos ordenó en relación con los delitos contra la salud pública consistentes en consumir sustancias estupefacientes en presencia de menores o en establecimientos públicos, y lo propio se dijo por parte de la Corte Constitucional en relación con delitos de violación a la libertad religiosa, del impedimento y perturbación de ceremonias religiosas y de los daños o agravios a personas o a cosas destinadas al culto y el irrespeto a los cadáveres. Se nos dijo que todas estas conductas tenían naturaleza delictiva y que así debíamos considerarlo a través de la ley.

Entonces esas son las conductas que contempla el proyecto; ahora, desde el punto de vista procedimental, que es lo que está haciendo este proyecto, sencillamente se está adoptando el procedimiento penal acusatorio para su investigación y juzgamiento; la investigación la tiene que realizar la Fiscalía General de la Nación a través de los organismos de policía judicial, que ha pedido hoy la Fiscalía se aclare cuál de esos organismo va a ser y obviamente tendremos que hacerlo. Yo repito que nosotros entendíamos que debía ser el Cuerpo Técnico de Investigación de la Fiscalía, pero si se quiere que se precise pues así lo haremos en los pasos subsiguientes del proyecto. Pero este procedimiento tiene una connotación y que por regla general en él van a existir solo dos audiencias: una audiencia en la cual la Fiscalía va a formular la imputación, se van a solicitar las pruebas y otra audiencia de juzgamiento en la cual se van a practicar las pruebas y el juez va a tomar la decisión, luego se trata de un procedimiento acusatorio de carácter abreviado, lo cual se justifica precisamente porque así estas conductas estén definiendo como delictiva la afectación al bien Jurídico tutelado es una violación menor y eso precisamente permite que se juzgue de manera abreviada y que entre otras cosas se impongan sanciones también de carácter menor como el arresto, como el trabajo social no remunerado y como la multa.

De tal suerte que ese es el contenido general del proyecto y si el señor Presidente lo tiene a bien, yo le pediría que le sigamos dando curso que lo sometamos a votación incluyendo el capítulo que ha traído el doctor Vélez Uribe y que en el transcurso al segundo debate hagamos las aclaraciones; se ha pedido que incluyan la Fiscalía General de la Nación y el señor Viceministro de Justicia. Muchas gracias, señor Presidente.

**La Presidencia concede el uso de la palabra al doctor Miguel Antonio Ceballos Arévalo, Ministro del Interior y Justicia (e):**

Gracias, señor Presidente. Doctor Valdivieso, en el estudio previo de este proyecto que como a bien

tenía mencionar el doctor García, participó también activamente el Consejo Superior de la Judicatura y la Fiscalía e inicialmente no caímos en cuenta de incluir las predicciones del artículo 202 de la Ley 906, que se refiere a las entidades que tienen funciones de policía judicial.

Inicialmente, la filosofía de la propuesta del doctor Germán Enciso está en torno a buscar no gestionar demasiado a la Fiscalía en el trabajo de investigación; por tanto, la sugerencia de él es no solamente como bien lo mencionaba el doctor García incluir el CTI sino aquellas entidades como lo menciona el artículo 202 de la Ley 906, que tiene funciones de vigilancia y control como se establecía anteriormente, cosa que el Gobierno Nacional comparte y también comparte su criterio de que esto implicaría también considerarle el aumento de la planta. Ustedes saben que la planta de la Fiscalía solamente puede ser creada a través de la ley; en ese sentido quisiera ampliar este concepto y decir que estamos trabajando en la Fiscalía un articulado frente a este aspecto concreto de la planta que estaría incluido en el artículo 54 del proyecto, que pasaría a la plenaria si ustedes a bien lo tienen para votarlo hoy. En ese sentido incluiríamos una frase, digamos, una mención muy sencilla en donde dice: Con el fin de garantizar la suficiente cantidad de jueces y fiscales para el tratamiento de delitos menores en un término que no podrá exceder tres años a partir de la promulgación de esta normativa del Gobierno Nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público estará obligado a realizar las correspondientes apropiaciones presupuestales, es decir, nosotros sabemos y somos conscientes que esto implica aumento de planta como lo implica la creación de unidades nuevas en un esfuerzo enorme de la Fiscalía como la unidad para el tratamiento del delito de desplazamiento, la unidad de depuración de delitos que creo que va a ser muy útil como hemos venido trabajando con el doctor Enciso y la seccionales de Fiscalía de Arauca y Vichada, que hoy por hoy no tienen un director de fiscalías.

Entonces eso está contemplado; aceptamos y reconocemos que hay que aumentar la planta de la Fiscalía y esta es una oportunidad que justifica muy bien ese aumento de planta. Muchas gracias, Senador Valdivieso.

**La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Luis Fernando Velasco Chaves:**

Sí, señor Presidente. No, para hacer una observación: en la medida en que vaya avanzando el proyecto en aras de que se abra el debate, doctor Juan Carlos, sería bueno de todas maneras dejar una previsión y es que ese tipo de conductas sean conductas que no tengan penas privativas de la libertad, o sea, que las sanciones sean de otro tipo, porque es que cuando esas conductas tienen como sanción pena privativa de la libertad pierde ese ciudadano, ¿quién comete esas conductas que usted plantea? Generalmente, un ciudadano con problemas, no el delincuente, lo que la sociedad rechaza es la falta de investigación que se hace contra el atacante, el que se robo el celular, digamos esas pequeñas causas que afectan la sociedad, hay conductas que las puede cometer un ciudadano en un momento de, qué sé yo, de es-

trés, el ejemplo que usted planteaba entonces, que ese tipo de conducta seamos muy cuidadosos que la sanción sea multa o trabajo social, porque si no los efectos en su vida hacia adelante son bien complejos en efectos laborales hasta de derechos políticos.

**La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Marco Alirio Cortés Torres:**

Yo no estoy de acuerdo en algo que decían el doctor García y el doctor Velasco frente a toda la reglamentación; por ejemplo, en el caso de parapentismo, o sea, si la Aerocivil no reglamenta el parapentismo cómo nosotros vamos a prohibir una norma a través del Código Penal para decir que pone en riesgo la vida de los pasajeros de una aeronave si no está reglamentado el parapentismo, si no hay ninguna reglamentación de carácter administrativo por parte de la entidad encargada o del mismo Coldeportes de la reglamentación del parapentismo. Hay algunas situaciones que efectivamente pueden poner en riesgo la vida de los pasajeros, el caso del que maltrata los sensores en un avión y puede poner en riesgo, pero a mí me parece que también hay que tener un... pues los parapentistas, en este momento hay parapentismo en todas las ciudades del país, yo los he visto en Villavicencio y habría que reglamentar, porque desafortunadamente todos los aeropuertos de este país, en el caso yo los he visto en Villavicencio, en Bucaramanga los parapentistas utilizan La Mesa de los Santos y la entrada del aeropuerto se utiliza precisamente porque utilizan la altura para poder disponer de los vientos y eso pasa en Villavicencio. A mí me parece que lo que falta, o sea, nosotros no podemos penalizar todo al extremo y toca tener un excesivo cuidado, porque debe haber una reglamentación previa de la Aerocivil en el caso de los aeropuertos de la utilización para poder llevar, así sea de trabajo social, el problema no se puede que sea mínima la pena así sea de trabajo social, pero no podemos llevar a tipificar una conducta cualquiera. Me parece a mí que lo que ha faltado es una verdadera reglamentación.

En ese momento incluso no solo se está poniendo en riesgo... el mismo Estado ha colocado en riesgo varias veces El Carrasco, en Bucaramanga, que funciona encima de la ciudad de Floridablanca; los chulos se la pasan y se han presentado ya varios accidentes es por culpa de la falta de la autoridad ambiental, entonces habría que penalizar la irresponsabilidad del funcionario público. A mí me parece que lo que falta es reglamentación, pero todo no lo debemos llevar máxime cuando el interés del derecho penal es minimizar al máximo la conducta punible.

Lo que hablaba el doctor García, que es la concepción del Derecho moderno, lo que debemos tratar es de llevar al mínimo una conducta que sea punible y más bien reglamentar, porque me parece que hay algunas cosas que efectivamente se han llevado al extremo a raíz de lo que está pasando con las Torres Gemelas. Ahora al pasajero lo cogen y le quitan hasta un cortaúñas, es el extremo, no lo dejan a uno llevar el aerosol en el maletín de mano del deopiés que llamamos nosotros ahora, se lo quitan a uno en los aeropuertos, entonces hemos llegado... aun y todo eso no lo podemos volver... una Prestobarba un cortaúñas se lo quitan a uno, entonces estaría uno incurso en

una causal delictiva. A mí me parece que toca tener un extremo cuidado y nosotros debemos tener un cuidado en que todo se vuelva punible. Yo sí considero que hay que tener, me parece por ejemplo en el tema de los deportes de que deben reglamentarse y que la Aerocivil ya ha debido sacar normas sin poner en riesgo la vida; ya el parapentismo debiera tener una reglamentación al respecto, pero no podemos; parapentistas hay hoy por todo el país y debe haber una reglamentación al efecto del parapentismo para tener una limitada y unas cuotas de limitación frente a los aeropuertos; pero llevarlo al extremo del derecho penal, me parece que es excesivo de parte de nosotros. Muchas gracias, señor Presidente.

**La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Juan Carlos Vélez Uribe:**

Gracias, señor Presidente. Yo... era para aclararle brevemente al senador Cortés que lo que pretendemos con esta disposición no es de ninguna manera prohibir el parapentismo, lo que yo he planteado es que en el país las aeronaves circulan por unas aerovías como una especie de corredores, eso está establecido por la Aeronáutica Civil y por la organización de disposición internacional ocurre en muchas partes que por esos corredores en algunos momentos se hacen algunas actividades digamos que tienen que ver con actividades deportivas aéreas; por ejemplo, el parapentismo, el aeromodelismo, se utilizan los planeadores, entonces una disposición internacional de que esas aerovías deben estar totalmente libres de cualquier obstáculo permanentemente. Lo que yo pretendo con esto es que si un parapentista sabe y se le advierte que por ese sector no puede ejercitar ese deporte extremo porque pone en riesgo la seguridad aérea, quiere decir que si él lo hace pues en este momento pone en riesgo la seguridad y no hay sanción; si él lo quiere seguir haciendo lo puede repetir, puede hacerlo cuantas veces quiera. Lo que nosotros queremos es que si no lo puede hacer, pues que no lo haga, que lo haga por otro lado, pero no por donde están circulando las aeronaves. Es simplemente eso, si la aeronave se encuentra con un parapentista de frente, pues sería supremamente grave y supremamente peligroso, porque se estaría poniendo en riesgo la vida de quienes van en el avión, pero no pretendemos de ninguna manera prohibir el parapentismo aquí.

La Presidencia indica a la Secretaría continuar con el Orden del Día.

**La Secretaría informa que debe continuarse con el punto de consideración y votación de proyectos y da lectura al siguiente proyecto:**

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 149 DE 2009  
SENADO**

*mediante la cual se reviste al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias en aplicación del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones en relación con el funcionamiento del Consejo Nacional Electoral.*

**Secretario:**

Para el debate de este proyecto se había invitado al Consejo Nacional Electoral al doctor Óscar Giral-

do, Magistrado del Consejo Nacional Electoral que se encuentra presente. El ponente es el honorable Senador Samuel Arrieta.

**La Presidencia concede el uso de la palabra al doctor Óscar Giraldo, Magistrado del Consejo Nacional Electoral:**

Señor Presidente, honorables Senadores, por delegación que me hiciera el señor Presidente del Consejo Nacional Electoral en el día de hoy, pues he querido estar presente como que nos urge y mucho más ahora dada la situación que se está presentando en la organización electoral. (...) Todos sabemos que absurdamente debiendo ser lo contrario, nosotros administrativamente, el Consejo Nacional Electoral depende de la Registraduría Nacional del Estado Civil en lo administrativo, en lo fiscal y se hace absolutamente necesario que nosotros tengamos una mínima estructura, y eso lo que se pretende. La justificación está dada precisamente en lo que vemos en este momento, en las poquísimas herramientas que tenemos de tipo administrativo, no obstante el Congreso de la República hemos revestido de importantes funciones de control y vigilancia, pero no tenemos de verdad las herramientas suficientes dirigidas a adelantar en debida forma estas actividades de control y vigilancia.

En términos generales, se trata de tener nosotros una mínima estructura administrativa; nosotros contamos ahora cada Magistrado con un asesor, a través de un contrato con la Registraduría Nacional del Estado Civil, una secretaria y escasamente un auxiliar. Las otras actividades dirigidas al control y vigilancia electoral las hacemos a través de funcionarios de la misma Registraduría.

Esa, en términos generales, señor Presidente y honorables Senadores, la solicitud que respetuosamente hacemos.

¿Por qué se hace a través de facultades que se confieren al señor Presidente de la República? Pues es como la única manera que tendríamos, pensaría yo y piensa el Consejo Nacional Electoral, de que rápidamente se logre una mínima estructura, reitero, una mínima estructura administrativa para el Consejo Nacional Electoral. Esta es nuestra solicitud.

Reiteramos, ahora más que nunca, se encuentra la necesidad de esta estructura, que es lo que respetuosamente solicitamos. Muchísimas gracias, señor Presidente y honorables Senadores.

**La Presidencia interviene para un punto de orden:**

A usted, doctor Giraldo. Tengo que anotar a la Comisión que este proyecto se consensuó y tiene el aval de Hacienda, de la Función Pública y por supuesto del Gobierno Nacional, porque es de autoría del señor Ministro del Interior y del doctor Óscar Giraldo en su condición de Presidente del Consejo Electoral.

Señor Secretario, demos lectura al informe con que termina la ponencia.

**Secretario:**

Sí señor Presidente. La proposición con que termina el informe es la siguiente: Por las anteriores consideraciones, respetuosamente me permito soli-

citar a la Comisión Primera del Senado de la República dar primer debate al proyecto de ley número 149 de 2009 Senado, mediante la cual se reviste al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias en aplicación del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones en relación con el funcionamiento del Consejo Nacional Electoral, de acuerdo con el Pliego de Modificaciones adjunto.

Firma: Samuel Arrieta Buelvas, Senador Ponente.

**La Presidencia interviene para un punto de orden:**

Está abierta la discusión. Con informe de ponencia, anuncio que se va a cerrar, es notorio que no tenemos quórum decisorio, señor Secretario. Sírvase anunciar los proyectos que están pendientes para la próxima sesión.

**La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Alfonso Valdivieso Sarmiento:**

Presidente, yo quisiera aprovechando la presencia del Gobierno, a través del Viceministro, que por favor nos acompañen en la discusión del proyecto de ley número 186 del 2009, por la cual se modifica el Código Penal, creando el delito de fraude al apoyo económico directo o incentivo.

Yo presenté una ponencia para que lo discutamos, obviamente anotando varias reservas al respecto. Yo quiero que el Gobierno nos acompañe en esa discusión.

Por Secretaría se da lectura a los proyectos que por disposición de la Presidencia se someterán a discusión y votación en la próxima sesión:

**1. Proyecto de ley número 149 de 2009 Senado, mediante la cual se reviste al Presidente de la República de Precisas facultades extraordinarias en aplicación del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones en relación con el funcionamiento del Consejo Nacional Electoral.**

**2. Proyecto de ley número 23 de 2009 Senado, por medio de la cual se establece el tratamiento de los delitos menores.**

**3. Proyecto de ley número 186 de 2009 Senado, por la cual se modifica el Código Penal creando el delito de fraude al apoyo económico directo o incentivo.**

**4. Proyecto de ley número 79 de 2009 Senado, mediante la cual se adoptan medidas de seguridad en las playas y se dictan otras disposiciones.**

**5. Proyecto de ley número 75 de 2008 Senado, por la cual se modifica y derogan algunos artículos de la Ley 65 de 1993 (penitenciario y carcelario) (devuelto de Plenaria a primer debate con informe de Comisión Accidental 2 informes).**

## VI

### Negocios sustanciados por la Presidencia

Por Secretaría se radican los siguientes documentos para ser publicados en la presente acta:

Anexo número 1. Observaciones del Departamento Nacional de Planeación al Proyecto de ley número 82 de 2009 Senado.

Anexo número 2. Observaciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de ley número 75 de 2008 Senado.

Anexo número 3. Observaciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de ley número 82 de 2009 Senado.

Anexo número 4. Excusa para el debate sobre el Proyecto de ley número 23 de 2009 Senado del Fiscal General de la Nación (e).

### Anexo número 1

Departamento Nacional de Planeación

República de Colombia

DG - 20101000265481

Bogotá, D. C., viernes, 9 de abril de 2010

Doctor

GUILLERMO GIRALDO GIL

Secretario Comisión Primera

Honorable Senado de la República

Carrera 7 No. 8 -68

Ciudad

Asunto: Proyecto de ley número 082 de 2009 Senado, *por medio del cual se reducen los trámites en la prestación de alimentos, se implementa el PAN y se dictan otras disposiciones.*

Respetado doctor Giraldo:

Con relación al Proyecto de ley del Asunto, este Departamento, en los temas de su competencia, de manera atenta observa:

En primer lugar, es preciso señalar que el Gobierno Nacional, en el marco de la garantía de los derechos fundamentales, ha venido realizando esfuerzos de política pública no solamente relacionados con programas de tipo asistencial, sino enfocados al contexto de la Protección Social en los cuales el sujeto potencial de intervención, en el contexto del manejo social del riesgo, pueda superar sus privaciones manifiestas. En este sentido, y con el fin de realizar una argumentación respecto de la pertinencia del Proyecto de ley, es necesario realizar algunas consideraciones generales, las cuales serán desarrolladas mediante comentarios específicos.

### Consideraciones generales

El Proyecto de ley busca establecer un marco jurídico que permita la reducción de los trámites necesarios para la definición de las obligaciones alimentarias y, de otra parte, implementar el programa para alimentar los niños, niñas y adultos mayores.

En este sentido, y para contextualizar los esfuerzos realizados a nivel nacional, es necesario considerar el enfoque de la Promoción Social, entendido como *“la acción o conjunto de intervenciones dirigidas a impulsar una persona o grupo de personas de la sociedad que carece de medios y oportunidades para manejar y superar una situación de privación o vulnerabilidad. Esa intervención puede ser individual o colectiva, su provisión de carácter público o privado y las intenciones para intentar contrarrestar la situación, diversas. Altruismo, compromiso,*

*religión, sentimientos morales, sentido de justicia, cumplimiento de las normas y acuerdos sociales y la solidaridad, entre otros*"<sup>1</sup>.

En la misma dirección, el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 define este concepto como un *"conjunto de medidas de carácter directo sobre la población colombiana, considerada como la acción del Estado que en la mayoría de los casos toma la forma de programas de transferencia en efectivo o especie dirigidos a promover un grupo de población cuya principal característica es que vive en condiciones de privación y vulnerabilidad"*. En torno al logro de mejoras en las condiciones de vida de una población específica, la promoción social busca *"(...) garantizar que la población no caiga en situaciones de privación, al tiempo que, mediante un proceso de inclusión y de acumulación de capital físico y humano, salga de su condición de privación o vulnerabilidad"*<sup>2</sup>.

Al respecto, y dadas las características de la Promoción Social como subsistema del Sistema de Protección Social, el enfoque conceptual respecto al manejo social del riesgo no solamente se refiere a la atención de quienes ya se encuentran en una situación socialmente inadmisibles, sino en garantizar que toda la población no caiga en ella<sup>3</sup>; así mismo, se resalta:

a) Una persona no debe caer en una situación socialmente inadmisibles porque la sociedad ha determinado, mediante un acuerdo, que es una condición necesaria para avanzar hacia lo bueno.

b) La Política Social es sostenible en el tiempo si la población en situación de privación disminuye también en forma sostenida.

Con fundamento en lo anterior, es preciso señalar que a nivel nacional se han establecido una serie de Políticas en materia de Protección Social, entre las cuales se resalta la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN), como una estrategia encaminada a garantizar que toda la población acceda, disponga y consuma alimentos de manera permanente y oportuna, en suficiente cantidad, calidad e inocuidad.

Para el cumplimiento de sus metas y articular las acciones interinstitucionales e intersectoriales, de conformidad con lo previsto en el documento Conpes Social 113, se creó la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN) (Decreto 2055 de 2009 y Ley 1355 de 2009), que entre sus funciones tiene la coordinación de la PNSAN, así como servir como instancia de concertación entre los diferentes actores del sistema, y coordinar el proceso de inclusión de los nuevos proyectos o programas que se requieran.

Adicionalmente, el artículo 9º de la Ley 1355 de 2009 prevé lineamientos para la promoción de una dieta saludable, mediante el establecimiento de me-

canismos para evitar el exceso o deficiencia en los contenidos, cantidades y frecuencias de consumo de nutrientes tales como ácidos grasos, carbohidratos, vitaminas, hierro y sodio, entre otros, que consumidos en forma desbalanceada puedan representar un riesgo para la salud.

El Proyecto de ley no tiene en cuenta los avances mencionados, relacionados con la atención a la población vulnerable; adicionalmente, no considera los elementos que han venido configurándose en materia de procedimientos legales en torno a la inasistencia alimentaria.

Por ejemplo, no se articula con el Artículo 24 de la Ley 1098 de 2006:

Artículo 24: *"Los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a los alimentos y demás medios para su desarrollo físico, psicológico, espiritual, moral, cultural y social de acuerdo a la capacidad económica del aumentante (...), dado que las obligaciones frente al desarrollo integral de la niñez se enmarcan en un componente de corresponsabilidad tanto la familia, la comunidad, la sociedad como el Estado tienen obligaciones y deberes para el cumplimiento integral de este derecho"*.

Dichos mandatos puntuales se enmarcan a su vez en el 44 de la Constitución Política, que define el derecho fundamental de los menores a recibir alimentos. En efecto, de acuerdo con el citado artículo constitucional *"son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión"*.

En desarrollo de lo anterior, mediante el Artículo 2 de la Ley 1295 de 2009 se establece que *"el Estado les garantizará a los menores, de los cero a los seis años, en forma prioritaria, los derechos consagrados en la Constitución Nacional y en las leyes que desarrollan sus derechos"*.

Por su parte, respecto de los adultos mayores, el artículo 46 superior señala que el Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y asistencia de las personas mayores y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria. En términos de este mandato constitucional, la Ley 1251 de 2008 establece las normas para proteger, promover, restablecer y defender los derechos de los adultos mayores, además de orientar políticas que tengan en cuenta el proceso de envejecimiento, planes y programas por parte del Estado, la sociedad civil y la familia y regular el funcionamiento de las instituciones que prestan servicios de atención y desarrollo integral de las personas en su vejez, de conformidad con la Constitución Política, la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, el Plan Acción Internacional sobre el envejecimiento, aprobado en la Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento (Viena, 1982), la Declaración de los Derechos y Deberes del Hombre (Bogotá, 1948), la Asamblea Mundial de Madrid y los diversos Tratados y Convenios Internacionales suscritos por Colombia.

<sup>1</sup> DNP. De la asistencia a la promoción social. Hacia un sistema de promoción social. 2008. P. 15.

<sup>2</sup> DNP, Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 "Estado Comunitario: Desarrollo para todos". Bogotá, D. C., Imprenta Nacional. 2007. P. 142.

<sup>3</sup> Ibídem.

En dicho marco normativo, el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 establece que primero deben existir ciertas condiciones mínimas y comunes para todos los programas sociales: i) aumentar la eficiencia del gasto social, ii) mejorar los procesos de focalización de los programas, iii) consolidar el Sistema de Protección Social, iv) desarrollar habilidades para que las familias puedan insertarse al mercado laboral, y v) mejorar la eficacia y la efectividad de los programas para contribuir a la reducción de la pobreza y la equidad<sup>4</sup>.

De otro lado en desarrollo de los mandatos constitucionales y legales, y aunado a la necesidad de realizar la atención de la población vulnerable, el Gobierno Nacional ha implementado programas de protección social con enfoque diferencial. Específicamente, para el caso de los niños y niñas, el ICBF ha definido programas relacionados con el apoyo a la infancia entre los que se pueden mencionar:

- **Hogares Comunitarios de Bienestar:** como un instrumento de tipo social y de comunidad para atender las necesidades a nivel de nutrición, salud y desarrollo integral de todos los niños y niñas pobres en el país. En materia de alimentación, este tipo de instituciones realiza una complementación alimentaria y vigilancia del estado nutricional, principalmente para la población sujeta de intervención, los niños y niñas de los niveles I y II del Sisbén.

- **Desayunos Infantiles:** se erigen como un programa para el mejoramiento del consumo y el aprovechamiento biológico de los alimentos de los niños menores de 5 años pertenecientes a los niveles I y II del Sisbén, utilizando un complemento alimentario y mediante la realización de acciones formativas, de promoción, prevención y atención de la salud.

- **Recuperación Nutricional Ambulatoria:** es un programa de recuperación nutricional enfocado en la población con desnutrición leve o moderada y severa, con o sin patología asociada.

- **Centros de Recuperación Nutricional:** son unidades intrahospitalarias cuyo fin es la atención nutricional, médica y psicosocial a los niños menores de cinco años con desnutrición aguda o global, moderada o severa sin patología agregada, y a sus familias.

- **Hogares Familia, Mujer e Infancia (FAMI):** principalmente relacionados con el apoyo a las familias en desarrollo que tienen mujeres gestantes, madres lactantes y niños y niñas menores de dos años, en la cualificación de las relaciones intrafamiliares y el fortalecimiento de vínculos afectivos.

- **Hogares Infantiles:** considerados como una modalidad de atención para la prestación del servicio público de bienestar familiar y la garantía para la protección de los derechos de los niños y niñas mediante la corresponsabilidad, en los términos del artículo 44 de la Constitución Política, de los diferentes actores del SNBF.

- **Jardines Comunitarios:** tiene como objetivo el apoyo a la familia para que asuma su responsabilidad en el desarrollo integral de los niños y niñas,

mediante la realización de actividades educativas, pedagógicas, nutricionales y de formación de los padres y adultos a cargo de los niños, promoviendo el fortalecimiento de los factores protectores de la familia y la comunidad para la prevención de la violencia intrafamiliar y el mejoramiento de las condiciones de vida de las familias usuarias y el ejercicio de los derechos de los niños y niñas.

Para la atención de la niñez y la adolescencia en edad escolar, el ICBF ha establecido el programa de **alimentación escolar** con el fin de contribuir a mejorar el desempeño académico, la asistencia regular y promover la formación de hábitos alimentarios saludables; así mismo, la **Bienestarina por convenios** es un programa en el cual este insumo se suministra a familias con niños y niñas, adolescentes, mujeres gestantes y madres en periodo de gestación, mediante convenios, con recursos de cofinanciación, ingresados en la programación de metas sociales y financieras.

Para el caso del adulto mayor, el **Programa de Alimentación para el Adulto Mayor “Juan Luis Londoño de la Cuesta” (PNAAM)** tiene como objeto contribuir a mejorar el consumo de alimentos mediante el suministro de un complemento alimentario a adultos mayores en condiciones de desplazamiento o identificados en los niveles I y II del Sisbén; adicionalmente, el Gobierno Nacional cuenta con el **Programa de Protección Social al Adulto Mayor (PPSAM)**, regulado a partir de la Ley 797 de 2003, considerado como una estrategia en la cual se entrega un subsidio económico, en efectivo y en servicios sociales básicos o complementarios, el cual está dirigido a las personas adultas mayores en estado de indigencia o pobreza extrema.

Además, la estrategia para la superación de la pobreza extrema “**Juntos**” ha sido liderada por el Gobierno Nacional, con miras a atender a la población más vulnerable e incluye a la población en situación de desplazamiento con el fin que mejoren sus condiciones de vida y logren superar la situación de pobreza. Esta estrategia es de carácter integral y busca el mejoramiento de la población atendida en términos de identificación, ingresos y trabajo, educación, salud, nutrición, habitabilidad, dinámica familiar, bancarización y ahorro y acceso a la justicia.

En este contexto, respecto de los artículos del Proyecto de ley, de manera atenta, se observa:

En primer lugar, es necesario considerar que de conformidad con las competencias de cada uno de los actores gubernamentales relacionados con los componentes de protección social y de justicia, el proyecto de ley no precisa acciones relacionadas con el cumplimiento de los requerimientos legales y de la garantía del derecho de los menores y los adultos mayores a un desarrollo integral.

Enmarcado en la concepción anterior, es preciso señalar, como lo expresa la Constitución Política de Colombia en su artículo 2º, que es deber del Estado garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes. En consecuencia, se debe tener como referencia que las autoridades gubernamentales, a partir de sus propias competencias, actúan para garantizar el derecho a la alimentación.

<sup>4</sup> DNP, Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 “Estado Comunitario: Desarrollo para todos”. Bogotá D.C., Imprenta Nacional. 2007. pp. 107 y ss.

Tal como está definido en el artículo 51 de la Ley 1098 de 2006, corresponde y es responsabilidad del Estado garantizar la vigencia de los derechos de los niños, niñas y adolescentes a través de las autoridades públicas, quienes tienen la obligación de informar, oficiar o conducir ante la policía, las defensorías de familia, las comisarías de familia o en su defecto, los inspectores de policía o las personerías municipales o distritales, a todos los niños, niñas y adolescentes que se encuentren en condiciones de riesgo y vulnerabilidad<sup>5</sup>.

De acuerdo con todo lo anterior, es necesario mencionar que los niños y niñas tienen derecho a recibir alimentos en el marco de su desarrollo integral, lo cual se encuentra protegido con procedimientos legalmente constituidos. Así, puede retomarse en términos de judicialización lo establecido en el artículo 233 del Código Penal, Ley 599 de 2000:

*“Artículo 233. El que se sustraiga sin justa causa a la prestación de alimentos legalmente debidos a sus ascendientes, descendientes, adoptante o adoptivo o cónyuge, incurrirá en prisión de uno (1) a tres (3) años y multa de diez (10) a veinte (20) salarios mínimos legales mensuales vigentes.*

*La pena será de prisión de dos (2) a cuatro (4) años y multa de quince (15) a veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes cuando la inasistencia alimentaria se cometa contra un menor”.*

Para el caso de los adultos mayores, tal como se define en el artículo 5° de la Ley 1251 de 2008, el Estado, “(...) brindará especial protección a los adultos mayores que en virtud a su condición económica, física o mental se encuentran marginados y bajo circunstancias de debilidad y vulnerabilidad manifiesta, dando con ello aplicación al Estado Social de Derecho”.

Adicionalmente, el artículo 205 de la Ley 1098 de 2007 establece que Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) actúa como rector del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, el cual tiene a su cargo la articulación de las entidades responsables de la garantía de los derechos, la prevención de su vulneración, la protección y el restablecimiento de los mismos en el ámbito nacional, distrital, departamental, municipal y de los resguardos indígenas<sup>6</sup>.

De acuerdo con lo anterior, la agilización de los trámites en aras de garantizar la subsistencia de los menores de edad y de la población vulnerable o con algún tipo de privación es un elemento clave dentro del contexto de la política social, por lo cual, a nivel nacional, a partir de la consolidación del Sistema de Protección Social, las instituciones estratégicas han tenido una definición clara de sus competencias y del alcance a nivel operativo, en torno a los procesos de restablecimiento de derechos y, en consecuencia, no se considera conveniente el objeto definido.

Respecto del artículo 2°, que establece que el Ministerio de Interior y de Justicia convocará a las autoridades administrativas con competencia en derecho alimentario para acordar la integración, el

ajuste, y la promulgación de un procedimiento sencillo para que las personas que demandan por alimentos tengan una reducción de tiempos en la respuesta del Estado, es preciso señalar que al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, de acuerdo con las Leyes 7ª de 1979 y 1098 de 2006, como entidad rectora del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, le corresponde la creación de mecanismos de protección preventiva y especial a los menores con el fin de asegurar las condiciones para el ejercicio de sus derechos y prevenir potenciales amenazas. Para estos efectos, se ha establecido un proceso administrativo de restablecimiento de derechos, en el cual el Sistema Nacional de Bienestar Familiar debe garantizar la vinculación de las poblaciones vulnerables a los programas sociales de atención integral, conforme a lo definido en el Capítulo de la Ley 1098 de 2006.

Así mismo, mediante la Resolución 3154 de 2009 del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar,<sup>7</sup> se establecieron directrices para la aplicación de los mandatos constitucionales, legales y reglamentarios, al tiempo que regula la coordinación entre las diferentes instancias del sistema, la definición de las prácticas y procedimientos recomendados en las intervenciones de los equipos interdisciplinarios y precisa las acciones y programas que han sido diseñados en el Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF) para proveer alternativas de las distintas modalidades para el restablecimiento de derechos.

De otra parte, mediante Documento Conpes 113 de 2008, se establece la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional con el fin de garantizar que la población colombiana disponga, acceda y consuma alimentos de manera permanente y oportuna, en suficiente cantidad, variedad e inocuidad y dado que se pretende realizar una articulación de todos los programas y proyectos con impacto en la población, se ha establecido una institución de origen asesor y de coordinación de la política, la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN), la cual, entre otras funciones, definidas a partir del Decreto 2055 de 2009, busca promover e implementar el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN), que dirige sus esfuerzos hacia la integración y articulación de las diferentes intervenciones realizados por el Gobierno Nacional y por los organismos de cooperación.

Tal como se presenta, la conveniencia de considerar al Ministerio de Interior y de Justicia en términos de procedimientos de garantía, se considera inconveniente, ya que a nivel nacional se cuenta con diversas instancias competentes en esta temática, ya mencionadas.

Sobre el artículo 3°, relacionado con la implementación del PAN como un programa social para la atención de personas en estado de vulnerabilidad o abandono, es pertinente mencionar que el ICBF,

<sup>7</sup> Resolución 3154 de 2009, por la cual se modifica el Lineamiento Técnico para el Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos, aprobado mediante Resolución número de mayo 7 de 2007 adicionado mediante Resoluciones números 4104 del 29 de septiembre de 2008 y del 10 de julio de 2009”.

<sup>5</sup> Ley 1098 de 2006, artículo 51.

<sup>6</sup> Ley 1098 de 2006. Artículo 205.

en el marco de sus funciones y competencias, ha definido programas para la atención en términos de alimentación a la niñez y al adulto mayor.

En ese sentido, el Gobierno Nacional ha establecido un conjunto de políticas enmarcadas en poblaciones específicas tales como los Lineamientos para la Política Pública Nacional para la Infancia, la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez, la Política Nacional de Discapacidad, además de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, las cuales constituyen instrumentos que facilitan el desarrollo de capacidad y superación de las privaciones potenciales de los beneficiarios.

Así, para la población con privaciones o vulnerable, ya sean niños o adultos mayores, existe una amplia oferta de servicios en términos de asistencia social integral, por lo cual no se considera conveniente ni necesario implementar una nueva institución, en razón de la duplicidad de competencias, funciones y objetivos. Además, el proyecto menciona que la población beneficiada sería la que tiene necesidades alimentarias. Al respecto, es necesario mencionar que el proceso de selección contemplado se encuentra en contravía de los criterios establecidos a nivel nacional para la focalización de la población beneficiaria de programas sociales.

En efecto, según el Documento Conpes 100 de 2006, “*el Sisbén se ha posicionado como el instrumento de focalización*<sup>8</sup> individual por excelencia para la asignación de subsidios de los programas sociales. En la práctica, el Sisbén nunca se implementa de manera pura o exclusiva, casi siempre viene acompañado de procesos de autofocalización<sup>8</sup> o de focalización geográfica”<sup>9</sup>, es decir, el país cuenta con un instrumento que permite realizar una selección de los potenciales beneficiarios, bajo criterios de equidad de la distribución del gasto social, de conformidad con el artículo 94 de la Ley 715 de 2001, modificado por el 24 de la Ley 1176 de 2007:

*“Artículo 94. Focalización de los servicios sociales. Focalización es el proceso mediante el cual se garantiza que el gasto social se asigne a los grupos de población más pobre y vulnerable. El Conpes Social definirá cada tres años los criterios e instrumentos para la determinación, identificación y selección de beneficiarios, así como los criterios para la aplicación del gasto social por parte de las entidades territoriales.*

*El Gobierno Nacional, a través del Departamento Nacional de Planeación, definirá las condiciones*

<sup>8</sup> La autofocalización corresponde a esquemas que dependen de la decisión de un individuo de participar en los programas ofrecidos, los cuales en teoría están abiertos a todo el mundo. Los programas que utilizan este mecanismo de focalización han sido diseñados de tal forma que solo los pobres o quienes realmente lo requieren deseen participar de ellos. (Documento Conpes Social número 100, p. 8).

<sup>9</sup> La focalización grupal o por conglomerados consiste en identificar las zonas geográficas o grupos de personas que comparten una serie de características y a quienes se orientará el gasto público. Las características comunes aparecen con relación a sus condiciones de vulnerabilidad, posición geográfica (residencia en un determinado barrio, por ejemplo), grupos demográficos y étnicos.

*de ingreso, suspensión y exclusión de las personas a las bases de datos que hacen parte de los mencionados instrumentos, los cruces de información necesarios para su depuración y actualización, así como los lineamientos para su implementación y operación, el diseño de las metodologías, la consolidación de la información a nivel nacional, los controles de calidad pertinentes; y coordinará y supervisará su implementación, mantenimiento y actualización. En desarrollo de esta atribución, el Gobierno Nacional, en situaciones especiales y con el objetivo de garantizar la efectividad de los instrumentos de focalización, de manera preventiva podrá suspender temporalmente su actualización en el país, con las excepciones a que hubiere lugar. Para la definición de los criterios de egreso, suspensión o exclusión de las personas de las bases de datos, se tendrán en cuenta la aplicación de los principios de transparencia, igualdad y publicidad de la información, que no gocen de protección constitucional o reserva legal, así como los principios constitucionales que rigen la administración de datos personales, de conformidad con las normas vigentes. Las entidades territoriales tendrán a cargo su implementación, actualización, administración y operación de la base de datos, conforme a los lineamientos y metodologías que establezca el Gobierno Nacional. En todo caso, las entidades territoriales al realizar inversión social, especialmente mediante la asignación de subsidios, deben aplicar los criterios e instrumentos de focalización, definidos por el Conpes Social. Los diferentes programas sociales del orden nacional o territorial deben definir la forma en que aplicarán los criterios e instrumentos para la focalización, contemplando además los criterios de egreso o cesación de la condición de beneficiarios que resulten pertinentes, en función de los objetivos e impactos perseguidos. Los gobernadores y alcaldes deben tomar las medidas pertinentes para garantizar que los grupos de población pobre y vulnerable tengan acceso a los servicios básicos”.*

Igualmente, según el mencionado documento Conpes 100 de 2006, “*la focalización involucra tres momentos: la identificación, selección y la asignación. El éxito de la focalización requiere que en cada etapa exista una coherencia conceptual con la función objetivo del programa social o la naturaleza del subsidio. La falta de claridad conceptual distorsiona el proceso de focalización y conduce a deficiencia en su utilización dentro del programa*”<sup>10</sup>.

Para el caso del establecimiento de un programa de estas características, es indispensable contar con un ejercicio que permita medir el impacto a nivel de gestión y de recursos, así como identificar las fortalezas respecto de los programas existentes, en aras de calcular su idoneidad y pertinencia, para lo cual se requiere de un estudio técnico.

Por tanto, para aproximarse a una garantía de restitución de derechos por algún tipo de vulnerabilidad, la selección de los beneficiarios y la asignación de los subsidios, ya sean monetarios o en especie, se debe contar con un instrumento de focalización específico, por lo cual no se considera conveniente la selección y asignación de subsidios en los términos definidos en el Proyecto de ley.

<sup>10</sup> Documento Conpes Social 100. p. 20.

De otro lado, el artículo 4° del proyecto establece que cuando se evidencien condiciones de vulnerabilidad, estado de abandono y debilidad manifiestos, la autoridad competente remitirá la información de la persona afectada al Fondo de Protección Social, con el objeto de vincularlo al Programa PAN. Al respecto, es necesario precisar que la Ley 1098 de 2006 establece que para la restitución de derechos existen instancias, como los programas de atención especializada, en los cuales se realiza una restitución a través de servicios profesionales especializados, itinerantes o en unidades de apoyo, en Centros de atención, dependiendo de la complejidad de la situación que vive el niño, la niña o el adolescente.

Para el caso del adulto mayor, cuando se identifique una situación de vulnerabilidad a nivel alimentario, el PNAAM permite el suministro de un complemento alimentario, que cubre como mínimo el 30% de las recomendaciones diarias de calorías y nutrientes, realiza el suministro mensual de un kilogramo de bienestarina y, adicionalmente, promueve las actividades lúdico-recreativas y educativas para el desarrollo integral de esta población.

Asimismo, se recomienda revisar la remisión de la información al Fondo de Protección Social, prevista en el proyecto, toda vez que según la Ley 789 de 2002 dicho Fondo es una cuenta especial, sin personería jurídica, adscrita al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, o a la entidad que haga sus veces, cuyo objeto será la financiación de programas sociales que el Gobierno Nacional defina como prioritarios y aquellos programas y proyectos estructurados para la obtención de la paz.

En el mismo sentido, se sugiere revisar el establecimiento de la función de recolección de información de la población potencial, de conformidad con la naturaleza del Fondo (artículo 1° Ley 789 de 2002 y Sentencia C-038 del 27 de enero de 2004<sup>11</sup>).

Asimismo, es indispensable considerar el impacto financiero de las medidas propuestas, entre otras razones porque no se establecen criterios de entrada y salida de la población potencial ni de articulación con los programas existentes de protección social.

Ahora bien, sobre el artículo 5°, es necesario precisar que los programas establecidos por el ICBF se enmarcan en el subsistema de promoción social, adscritos al sistema de protección social, de confor-

midad con el artículo 1° de la Ley 789 de 2002. Así, los procesos de financiación de las actividades de los proyectos destinados a la atención integral de los niños, niñas y del adulto mayor han sido definidos con cargo, principalmente, a los recursos del Presupuesto General de la Nación.

Adicionalmente, es necesario considerar que la privación alimentaria de un individuo puede conllevar a un riesgo manifiesto, ya sea por condiciones sociales, económicas y culturales, o por el contrario, se relacionan con situaciones catastróficas. Para el primer caso, la actuación en términos de restitución de derechos se realiza a través de los programas de asistencia social de las instituciones gubernamentales, en el otro caso, la subcuenta ECAT, por una parte, realiza la financiación en términos de asistencia técnica y prevención y, por otra, el Programa Mundial de Alimentos (PMA), en el marco de sus competencias, durante situaciones de emergencia, lleva alimentos para salvar las vidas de las víctimas de guerras, desastres naturales o conflictos civiles, según premisas de restauración y reconstrucción de vidas y medios de subsistencia.

Por otra parte, sobre el artículo 8°, relacionado con la financiación de las medidas, el Proyecto de ley establece que los recursos de financiamiento del PAN provienen de las fuentes expresadas en el artículo 10 de la Ley 789 de 2002. Según esta Ley, las fuentes de financiación se establecen por aportes del Presupuesto General de la Nación (PGN), recursos de las entidades territoriales para planes, programas y proyectos de protección social, donaciones y rendimientos financieros por inversión y por excedentes de liquidez; pero como algunos de los programas de protección social ya han sido financiados principalmente con recursos del PGN, se sugiere considerar la pertinencia del establecimiento del PAN, ya que esto podría generar efectos a nivel financiero sobre los demás programas de protección social a nivel nacional.

Para la vigencia 2009, los recursos destinados del Presupuesto General de la Nación para la financiación del proyecto de asistencia a la niñez y apoyo a la familia alcanzan el \$1.289.717.100.000. Esta materia específica, según los lineamientos del ICBF, incluye la financiación de programas de atención, entre los cuales se encuentran los hogares comunitarios de bienestar, hogares FAMI, desayunos infantiles, jardines sociales, recuperación nutricional y la alimentación escolar, entre otros. Adicionalmente, el ICBF posee otros proyectos de inversión que alcanzan un valor de \$1.368.989.565.265,10, que implica que los recursos destinados para esta institución en 2009 son \$2.658.706.665.265.

Para el caso del Programa de Alimentación al Adulto Mayor “Juan Luis Londoño de la Cuesta” se asignaron en 2009 \$217.726.619.614, lo cual indica que una proporción significativa del Presupuesto General de la Nación tiene destinación hacia componentes relacionados con la protección de la población vulnerable.

Así mismo, el país cuenta con los recursos destinados por Acción Social para la atención de poblaciones vulnerables, asistencia a víctimas de la vio-

<sup>11</sup> El artículo 1° de Ley 789 de 2002 enuncia: “créase el Fondo de Protección Social, como una cuenta especial de la Nación, sin personería jurídica, adscrita al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, o a la entidad que haga sus veces, cuyo objeto será la financiación de programas sociales que el Gobierno Nacional defina como prioritarios y aquellos programas y proyectos estructurados para la obtención de la paz”. Según la decisión de la sala plena de la Corte Constitucional mediante sentencia C-038 resuelve estarse a lo dispuesto en la Sentencia C-781 de 2003 de conformidad con declarar exequibles las expresiones del artículo 10 de la Ley 789 de 2002, por los cargos estudiados, en el entendido de que los programas sociales deben corresponder al Plan Nacional de Desarrollo o a leyes preexistentes, y el gasto se haya incorporado previamente en el correspondiente presupuesto; salvo la expresión ‘que el Gobierno Nacional defina como prioritarios’ y el párrafo, que se declaran inexecutable.

lencia política en Colombia con recursos asignados en 2009 por \$20.000.000.000; implantación de una red de seguridad alimentaria (RESA) con recursos de \$12.036.000.000; implementación de JUNTOS, red de protección social para la superación de la pobreza, con una asignación de \$1.748.000.000; implementación del programa Familias en Acción para la población vulnerable y atención a la población desplazada, con recursos que alcanzan \$252.169.217.980, y para la atención a los niños en el Programa Familias en Acción, por concepto de nutrición, se destinaron en la vigencia 2009 \$1.099.164.024.000.

El Gobierno Nacional, continuando en su estrategia de la garantía de los derechos de la población, asigna recursos mediante el mecanismo de transferencia de recursos por el Sistema General de Participaciones, que para la vigencia 2009 alcanza \$105.857.000.000, los cuales se dirigen a los departamentos, que deben cumplir con los lineamientos establecidos respecto a complementación alimentaria, estándares de alimentación, de planta física, de equipo y menaje y recurso humano y las condiciones para la prestación del servicio.

Por el componente del Sistema General de Participaciones en Salud, en la mencionada vigencia se realizó una asignación de \$2.996.946.648.448 en el caso del Régimen Subsidiado y \$461.017.863.836 en salud pública, correspondientes a las once doceavas distribuidas en 2009.

Adicionalmente, como producto del crecimiento de la economía por encima del 4% en la vigencia 2007, se giraron a las entidades territoriales recursos por \$360.834.445.904 adicionales, con destino a la financiación de acciones para la atención integral de la primera infancia.

En términos de atención en salud, el costo en el régimen subsidiado para los menores de edad (considerando solamente los menores de doce años) alcanza aproximadamente \$816.820.038.953, incluyendo unificación de planes y el aseguramiento de la población pobre no asegurada. De otra parte, el costo para los mayores de 60 años alcanza, bajo estos componentes, aproximadamente \$2.858.881.225.691, con información estimada de la UPC en 2009, y de la población asegurada y no asegurada calculada para el año 2008.

Así las cosas, el país cuenta con un conjunto de instrumentos de protección social, los cuales ya se encuentran financiados, para la población con algún tipo de privación en términos del derecho a la alimentación y, adicionalmente, existen proyectos que garantizan el aseguramiento en salud de las poblaciones pobres y vulnerables, el acceso a proyectos productivos y de generación de ingresos, el apoyo en el contexto psicosocial para la población en situación de desplazamiento, por lo cual no se considera consecuente, en términos del objeto del Programa PAN, establecer un marco de financiación a través de diversas fuentes.

En síntesis, el Proyecto de ley podría contradecir los desarrollos de la Política Pública Nacional en el marco del Subsistema de Promoción Social, del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, el Sistema Social del Riesgo y otras instituciones con competencia en la restitución de derechos, así como gene-

rar la implementación de un programa de asistencia social con funciones asignadas a programas vigentes, y determinar una financiación para un programa con competencias ya normadas a nivel nacional, bajo una institucionalidad de carácter público, lo cual dificultaría los procesos de focalización y se constituiría en un programa de tipo asistencial, que iría en contravía de la consolidación del Sistema de Protección Social.

Sin perjuicio de lo anterior, respecto del establecimiento de nuevas funciones a cargo de entidades de la Rama Ejecutiva (artículo 2° y 4°) debe tenerse en cuenta que la determinación de la Administración Pública Nacional, de acuerdo con el numeral 7° del artículo 150 de la Constitución Política, es una competencia del Congreso de la República, que se ejerce mediante ley:

*“Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:(...)”*

*7. Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía; así mismo, crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta...*

Sin embargo, dicha competencia no es de carácter absoluto, en cuanto el constituyente de 1991, en concordancia de los principios de distribución del poder público y colaboración armónica de los órganos que conforman el Estado<sup>12</sup>, estableció que las leyes que modifican la estructura de la Administración Nacional tienen que contar con la iniciativa del Gobierno:

*“Artículo 154. Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.”*

*No obstante, solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a), b) y e), del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales”.*

Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado:

*“En efecto, las nuevas normas sobre el Fondo suponen la asignación de funciones adicionales al Ministerio de Protección Social y al ministro mismo, decisiones sobre las cuales ya ha manifestado la Corte que constituyen una modificación de la estructura de la Administración Pública nacional.”*

<sup>12</sup> Constitución Política. Artículos 3° y 113.

Así por ejemplo, en la Sentencia C-869 de 2003, que versó sobre las *Objeciones Presidenciales al Proyecto de ley número 156 de 2002 Senado y 115 de 2001 Cámara*, “[p]or medio de la cual la República de Colombia rinde homenaje a la música colombiana, se declara patrimonio cultural y artístico de la Nación al Festival Nacional de la Música Colombiana y Concurso Nacional de Duetos ‘Príncipe de la Canción’, de la Fundación Musical de Colombia y al Festival Folclórico colombiano, con sede en Ibagué, Departamento del Tolima y se dictan otras disposiciones”, se expresó sobre este punto:

“De acuerdo con el numeral 70 del artículo 150 de la Constitución, corresponde a la ley [d]eterminar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía; así mismo, crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta.”

**“La jurisprudencia constitucional, de manera reiterada, ha señalado que la competencia para determinar la estructura de la administración nacional comprende no solo la creación, supresión o fusión de los organismos que la integran, sino que abarca también el señalamiento de la estructura orgánica de cada uno de ellos, la precisión de sus objetivos y la definición de sus funciones generales.”**

“Así, como se expresa en el artículo 121 de la Constitución, ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley. Y como había sido puesto de presente por la Corte Suprema de Justicia, ese señalamiento de las funciones que corresponden a los distintos órganos del Estado hace parte de la definición de la estructura de la administración, pues ‘... la simple creación de uno o varios organismos de esta clase, sin señalar su esquema, finalidad y sus funciones básicas, no solo carecería de sentido, sino que prácticamente sustraería de la competencia del Congreso una actividad que por su naturaleza le corresponde’. Agregó la Corte Suprema de Justicia que, por consiguiente, **determinar la estructura de la Administración Nacional, ‘... es no solo crear los grandes elementos que la integran, sino además, determinar su disposición dentro del órgano de que son parte, regular sus mecanismos de relación para el cumplimiento de su tarea, y señalar de modo general sus funciones’.**”

“Por otra parte, en el artículo 154 de la Constitución se plasmó una reserva de iniciativa a favor del Gobierno para los proyectos de ley que, entre otras materias, se refieran al numeral 70 del artículo 150 de la Constitución.

“A partir de las anteriores consideraciones, la Corte ha declarado la inexecutable de disposiciones por virtud de las cuales se atribuyen o se modifican las funciones de entidades que hacen parte de la Administración Nacional y que no contaron

con la iniciativa del Gobierno en el trámite legislativo. En particular, ha señalado la Corte que la asignación de nuevas funciones a los ministros implica una modificación de la estructura de la Administración y requiere por consiguiente iniciativa del Gobierno”<sup>13</sup>.

Así las cosas, el Proyecto de ley debería contar con la iniciativa del Gobierno Nacional o, por lo menos, con su aval:

La iniciativa legislativa gubernamental no se circunscribe al acto de la mera presentación del Proyecto de ley como en principio pareciera indicarlo el artículo 154 Superior. En realidad, teniendo en cuenta el fundamento de su consagración constitucional, cual es el de evitar que se legisle sin el conocimiento y consentimiento del Ejecutivo sobre materias que comprometen aspectos propios de su competencia, dicha atribución debe entenderse como aquella función pública que busca impulsar el proceso de formación de las leyes, no solo a partir de su iniciación, sino también en instancias posteriores del trámite parlamentario. Entonces, podría sostenerse, sin lugar a equívocos, que la intervención y coadyuvancia del Gobierno Nacional durante la discusión, trámite y aprobación de un Proyecto de ley de iniciativa reservada constituye una manifestación tácita de la voluntad legislativa gubernamental y, desde esa perspectiva, tal proceder se entiende inscrito en la exigencia consagrada en el inciso 20 del artículo 154 de la Constitución Política. A este respecto, y entendido como un desarrollo del mandato previsto en la norma antes citada, el párrafo único del artículo 142 de la Ley 5ª de 1992, por la cual se expide el reglamento del Congreso, es claro en señalar que “el Gobierno Nacional podrá coadyuvar cualquier proyecto de su iniciativa que curse en el Congreso cuando la circunstancia lo justifique”, y que “La coadyuvancia podrá efectuarse antes de la aprobación en las plenarias”<sup>14</sup>.

Finalmente, se observa que la implementación del proyecto implicaría gasto y, sin embargo, su exposición de motivos ni su ponencia para primer debate abordan el impacto fiscal. En virtud de la Ley 819 de 2003 es preciso que los proyectos de Ley contengan el análisis de impacto fiscal y su compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo:

“Artículo 7°. Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier Proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

<sup>13</sup> CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1707 de 2000, M. P.: Cristina Pardo Schlesinger. En el mismo sentido, ver la Sentencia C-807 de 2001, M. P.: Rodrigo Escobar Gil.

<sup>14</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-1707 de 2000, M. P.: Cristina Pardo Schlesinger. En el mismo sentido, ver Sentencia C-807 de 2001, M. P.: Rodrigo Escobar Gil.

*El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la **Gaceta del Congreso**.*

*Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos deberán contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.*

*En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces”.*

En este orden de ideas, el Proyecto de ley adolece de una revisión en tal sentido, que permita evidenciar su factibilidad y ejecutabilidad.

Cordialmente,

Esteban Piedrahita Uribe  
Director General

Copia:

Honorable Senador Héctor Helí Rojas, Ponente

Honorable Senador Samuel Arrieta Buelvas, Presidente Comisión Primera honorable Senado de la República

Honorable Senador Marco Alirio Cortés Torres, Vicepresidente Comisión Primera honorable Senado de la República

#### **Anexo número 2**

Ministerio de Hacienda y Crédito Público República de Colombia

UJ 0418-10

Bogotá, D. C., 12 de abril de 2010

Honorable Senador

SAMUEL BENJAMÍN ARRIETA BUELVAS

Presidente

Comisión Primera

Senado de la República

Ciudad

Asunto: Proyecto de ley número 075 de 2008 Senado, por la cual se modifica y derogan algunos artículos de la Ley 65 de 1993.

Honorable Presidente Arrieta:

De manera atenta le remito los comentarios que este Ministerio considera pertinente efectuar, frente al Proyecto de ley de la referencia.

#### **1. Antecedentes**

La presente iniciativa legislativa tiene como objetivo principal buscar nuevas medidas, así como la ratificación de algunas existentes, que los internos en las cárceles cuenten con diferentes opciones de resocialización y corrección de su conducta, tales como el establecimiento obligatorio de colonias agrícolas, medidas de seguridad electrónicas y creación de casas especiales de acompañamiento poscondena. Así mismo, se busca implementar medidas tendientes a un efectivo manejo psicológico del transgresor pri-

vado de su libertad, para alcanzar su readaptación positiva y provechosa a su entorno familiar y social, estímulos durante su cautiverio para realizar actividades que les significaría reducir considerablemente su pena, etc.

#### **2. Impacto fiscal**

En razón a las numerosas y amplias disposiciones contenidas en el Proyecto de ley, fue necesario recurrir a la entidad directamente afectada, en este caso el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), con el fin de obtener la información necesaria para el análisis fiscal del mismo.

Como primera medida es importante indicar que el proyecto no expone el impacto fiscal que genera, ni la fuente de financiación, como lo exige el artículo 70 de la Ley 819 de 2003, vulnerándose lo dispuesto en este; sin embargo, en virtud de la información suministrada por el INPEC se efectuó el respectivo análisis presupuestal.

#### **a) Artículo 19**

El artículo 19 del proyecto sobre las funciones del INPEC, en el numeral 30, establece que se debe:

*“Formar, capacitar, complementar, orientar, especializar y actualizar al personal de funcionarios penitenciarios y carcelarios para el correcto desempeño de sus funciones”.*

Sobre el particular, el INPEC estableció una proyección basada en la reinducción y actualización de los funcionarios de la planta de personal a nivel administrativo y de custodia, concluyendo un costo aproximado anual de **\$9.650,9 millones**, en el evento de implementarse de manera efectiva las medidas propuestas para los funcionarios de la entidad, teniendo en cuenta las funciones específicas que cada uno debe desempeñar.

#### **b) Artículos 21 y 22**

Respecto de los recursos económicos, así como el recibo de internos departamentales, municipales o distritales, se plantea que tanto la Nación como las entidades territoriales estarán en capacidad de celebrar convenios de integración de servicios con el fin de mejorar la infraestructura y el sostenimiento de los centros de reclusión cuando estos alberguen internos a cargo de las entidades territoriales. En igual sentido, para aquellas, que no cuenten con la capacidad suficiente en sus cárceles, se deberá contratar con el INPEC el recibo de sus internos asumiendo el pago de los servicios respectivos.

Al respecto, el INPEC con base en las necesidades contenidas en el anteproyecto de presupuesto 2009 estima el costo anual por interno en \$13.197.627 como valor de referencia a la hora de suscribirse convenios con entes departamentales, municipales o distritales.

#### **c) Artículo 23**

El artículo 23 del proyecto, relacionado con los medios materiales mínimos necesarios, establece que:

*“Cada centro de reclusión deberá funcionar en una planta física adecuada para sus fines. Contar con los materiales necesarios para el bienestar de los internos, personal de funcionarios del INPEC y en general a los usuarios de este servicio del Estado”.*

El INPEC estimó en una primera comunicación un costo de \$939.933 millones, el cual después de la respectiva actualización, pues esta cifra correspondía a valores del año 2008, según las necesidades consolidadas a nivel nacional en el anteproyecto de presupuesto 2009 y registradas en el Marco de Gasto de Mediano Plazo aumentó a **\$1,063** billones, tomando como referencia la capacidad de cupos (53.969) más el 20% de hacinamiento soportable (10.794), para un total de 64.763 internos al término de un año. No obstante, a pesar de que el Instituto solicitó dicha suma, la Dirección General del Presupuesto Público Nacional de este Ministerio, en el Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2009 destinó recursos para el INPEC en el orden de \$789.000 millones, de los cuales cerca de \$765.000 millones corresponden a lo asignado a recursos para funcionamiento e inversión, y los restantes \$24.000 millones corresponden al Incremento salarial proyectado.

En conclusión, la diferencia entre lo solicitado en el anteproyecto de presupuesto por la entidad y lo consignado en el proyecto de presupuesto corresponde a \$273.999,2 millones, lo cual se constituye en impacto fiscal adicional por la Nación.

#### **d) Artículo 24**

Respecto de la clasificación de los Establecimientos de Reclusión, se indica que *“En ningún caso podrá funcionar un pabellón de mujeres dentro de un mismo establecimiento para hombres cuando las condiciones físicas o estructurales no garanticen la total independencia de unos y otros”*. Igualmente, en el inciso segundo se plantea en cabeza del Gobierno Nacional y de las entidades territoriales, la responsabilidad de adecuar los pabellones que no cumplan con dicho requisito en el término de un año.

La normalización y adecuación de toda la infraestructura carcelaria para ofrecer una habitabilidad digna al interno en el término de un año está calculado por el INPEC en \$75.553,1 millones. Similarmente, independizar la infraestructura física entre mujeres y hombres se ha estimado con base en cotizaciones de adecuaciones nuevas para 13 establecimientos para separar a las mujeres, en un costo estimado por cupo de \$36.9 millones y un costo de operación de \$10.4 millones (para un total de \$47.3 millones por cupo), para una población de 696 internas en el término de un año; es decir, que significaría un impacto de \$32.963 millones anuales.

Así mismo, el parágrafo del numeral 4º del mismo artículo 24 del proyecto establece que *“En el término de un año el INPEC deberá adecuar los terrenos y la infraestructura para que mínimo ponga en funcionamiento una colonia pecuaria y agrícola por Regional del Instituto, en propiedades que facilitará la Dirección General de Estupefacientes”*.

La construcción de una colonia agrícola en cada regional del INPEC tendría un costo de \$44.352,8 millones por colonia, lo que significaría un total de \$221.763,8 millones para las 5 regionales del Instituto. Este valor, está tomado como referencia de lo establecido en el Documento CONPES 3277/04 y 3412/06 sobre la construcción de nuevos establecimientos carcelarios, el cual no incluye el costo de los terrenos.

Igualmente, el costo de operación anual de cada colonia estaría en el orden de los \$11.600 millones, por lo cual, para las 5 regionales se tendrían que destinar un total de \$58.000 millones anuales.

Finalmente, con el fin de brindar una capacidad acorde a las necesidades, se calcula el costo de operación de nuevos establecimientos de reclusión en el marco del Documento CONPES 3277 de 2004 y 3412 de 2006 en el orden de \$153.138,1 millones, en el cual no se incluye el valor de tres establecimientos que entran a operar desde el año 2009:

En resumen, las medidas contenidas en el artículo 24 del proyecto se pueden discriminar así:

Medida	Valor Unitario	Unidades	COSTO TOTAL
Normalización infraestructura			\$75.553.098.000
Independización infraestructura	\$47.360.634	696	\$32.963.001.264
Construcción Colonias Agrícolas	\$44.352.760.226	5	\$221.763.801.130
Operación Anual Colonias	\$11.600.000.000	5	\$ 58.000.000.000
Operación Nuevos Establecimientos			\$153.138.079.935

#### **e) Artículo 26**

De otra parte, el artículo 26 del presente Proyecto de ley sobre pabellones psiquiátricos plantea que *“El Sistema Nacional de Salud deberá construir las instalaciones y proveer el personal especializado para el tratamiento psiquiátrico de infractores inimputables, además responderá por su respectiva vigilancia y custodia. De ninguna manera existirán anexos o pabellones psiquiátricos en el Sistema Penitenciario y Carcelario”*.

Al respecto, el Sistema Nacional de Salud reporta a través del Ministerio de la Protección Social que actualmente en Colombia existen 78 Departamentos de Psiquiatría o Unidades de Salud Mental, de las cuales 28 son de carácter público, 15 son de carácter privado sin ánimo de lucro y 35 son de carácter privado con ánimo de lucro. Del total de unidades públicas, 1 es del nivel nacional, 18 del nivel departamental, 6 del Distrito Capital, 1 del nivel municipal y 2 no son Empresas Sociales del Estado.

Es importante indicar que el Proyecto de ley determina la construcción de unidades psiquiátricas, mas no considera la posibilidad de adaptar las unidades existentes a dichas condiciones. En caso de ser obligatoria la construcción de unidades completamente nuevas, solo podría cuantificarse esta medida una vez el Ministerio de la Protección Social establezca las necesidades específicas en cuanto a infraestructura y personal especializado según la cantidad de infractores que puedan estar en dichas condiciones en cada una de las regionales.

Sobre el personal de contrato, el artículo 41 del proyecto otorga la potestad al INPEC para contratar personal para prestar servicios administrativos temporalmente, previos estudios y aprobaciones de parte del Consejo Directivo.

Actualmente, el INPEC reporta que se requiere contratar un total de 1.717 personas nuevas para atención de los internos y en áreas administrativas, con un costo anual estimado de \$26.912 millones (\$15.5 millones por persona en promedio). Sin em-

bargo, estos costos están implícitos en el anteproyecto de presupuesto de 2009 de la entidad, por lo cual esta medida no causaría un impacto fiscal adicional.

#### **f) Artículo 46**

En el artículo 46, el Proyecto de ley plantea que el INPEC deberá crear el “Registro Nacional” de todas las personas que sean privadas de la libertad, o que sean liberadas por la autoridad competente, de manera que máximo 24 horas después se incluya en dicho registro su respectiva identidad y situación jurídica.

Sobre el particular, el INPEC cuenta en la actualidad con un módulo en el Sistema Integral del Sistema Penitenciario y Carcelario (Sisipec), que ya almacena dicha información para todas las personas involucradas antes mencionadas, por lo cual no se genera un costo adicional a la entidad.

#### **a) Artículo 55**

El artículo 55 del proyecto establece exactamente lo dispuesto previamente en el artículo 23 sobre “Medios Mínimos Necesarios”, por lo cual sería considerable su retiro del texto del proyecto.

#### **h) Artículo 69**

Por otro lado, el acompañamiento penitenciario planteado el artículo 69 sobre las visitas de inspección que deberán hacer la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación, y los Personeros Municipales y Distritales, establece que *“los establecimientos de reclusión destinarán una oficina especialmente adecuada para el cumplimiento de estos fines de inspección”*.

A lo anterior, el INPEC ha hecho una cotización promedio de la inversión necesaria para cada una de las oficinas de los centros penitenciarios, de la siguiente manera:

COSTO POR OFICINA	CENTROS RECLUSIÓN	COSTO TOTAL
\$13.200.000	140	\$1.848.000.000

Igualmente, el artículo 70 sobre la cooperación con el Instituto Colombiano de la Juventud y el Deporte (Coldeportes) plantea que en cabeza de dicho Instituto se *“desarrollarán planes y programas en coordinación con el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, en los centros de reclusión para el fomento del deporte y la recreación”*.

Según la Subdirección de Tratamiento y Desarrollo, División de Desarrollo Social del INPEC, estos planes y programas ya están contenidos en el anteproyecto de presupuesto de la entidad para el año 2009, los cuales comprenden una inversión aproximada de \$1.372 millones anuales.

#### **i) Artículo 77**

Sobre la ejecución de penas sustitutivas, el artículo 77 establece que para las personas condenadas por delitos no mayores de 4 años de cárcel y sobre los cuales no se aplique la prisión domiciliaria, el juez de ejecución de penas, previo cumplimiento de varios requisitos, podrá decretar la libertad del condenado pero bajo la vigilancia a través de mecanismos de seguridad electrónica. Igualmente, se instaura

que *“cuando el condenado no pueda sufragar el costo del mecanismo de seguridad electrónica que le sustituirá la pena privativa de la libertad, el Estado dentro de sus límites presupuestales lo hará”*.

El Gobierno Nacional a través del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Fonsecon), del Ministerio del Interior y de Justicia, ha venido ejecutando esta medida a través de la expedición del Decreto 2636 de 2004 (específicamente el artículo 9°), el cual modificó la Ley 65 de 1993, financiando los costos de la implantación de mecanismos de seguridad electrónica en personas condenadas a menos de 4 años de prisión. Acorde a esto, el INPEC estima una población objetivo para el año 2008 de 4.112 personas a un costo total de \$1.712 millones, para el año 2009 una población de 4.112 personas a un costo total de \$21.066 millones, para el año 2010 una población de 4.962 personas a un costo de \$26.564 millones.

Objetivo	Año	Población	Costo
	2008	4.112	\$1.712.000.000
	2009	4.112	\$21.066.000.000
	2010	4.962	\$26.564.000.000

Igualmente, este Ministerio, sobre el proyecto de decreto *“por el cual se modifica el Decreto 177 del 24 de enero de 2008”*, indicó, según la información recibida en dicha oportunidad de parte del Ministerio del Interior y de Justicia, que para la sostenibilidad del proyecto a partir del año 2011 se alcanzará una cobertura de 15.220 beneficiarios a un costo de \$66.000 millones, y que a partir del año 2014 cuando la implementación de la medida sea del 100% (32.275 beneficiarios), se proyecta un costo de \$206.100 millones, los cuales serán financiados con recursos de Fonsecon por \$56.200 millones y con \$84.000 millones producto del ahorro en los gastos de funcionamiento del INPEC al implementarse esta medida (a precios corrientes).

En el mismo sentido, la financiación de los \$65.900 millones faltantes será estudiada por el Ministerio del Interior y de Justicia a través de alternativas de orientación de las distintas fuentes de financiación del sector Justicia y con la presentación de un Proyecto de ley que soporte legalmente el recaudo de la tasa a los internos intramuros o domiciliarios beneficiarios de la vigilancia electrónica.

#### **i) Artículo 78**

Sobre el servicio penitenciario, el párrafo del artículo 78 del proyecto obliga al INPEC a que en un periodo máximo de 3 meses posteriores a la promulgación de la Ley cuente con *“el personal humano y científico y que supla los requerimientos que devengan la salud, el trabajo, la alimentación, la asesoría jurídica, educación, recreación, trabajo social, instrucción de talleres, terapia ocupacional, orientadores, custodia y vigilancia de la población reclusa”*.

Para la cuantificación de esta medida, el INPEC tomó como base el déficit actual de personal administrativo y de tratamiento (profesional, técnico y asistencial) de 896 cargos, y el estudio de cargas de trabajo en la vigencia fiscal 2003, así como el personal de custodia y vigilancia que corresponde a

2.760 unidades. Con un costo promedio por unidad de \$24,3 millones, es decir, un impacto total estimado de \$107.325,1 millones.

#### **k) Artículo 80**

El artículo 80 del proyecto establece lo anteriormente indicado previamente en los artículos 41 y 78 sobre grupos interdisciplinarios de atención a la población reclusa, razón por la cual sus efectos ya estarían considerados en dichos artículos.

#### **l) Artículo 81**

En cuanto al servicio de salud de los internos en establecimientos carcelarios se determina que *“Todo interno recibirá la atención en salud a partir del momento de su recepción con un examen general de admisión que quedará registrado en la respectiva historia clínica, al igual que un examen médico general de salida una vez obtenga su libertad.”*

*Parágrafo. El Gobierno Nacional tendrá 6 meses para poner en funcionamiento lo estipulado en la reforma a la Ley 100 de 1993 y que tiene que ver con la población reclusa”.*

El servicio de salud integral que debe prestar el INPEC al interior de sus establecimientos de reclusión comprende los servicios de salud intramural, medicamentos y material médico, contratos con IPS y personal de salud, lo cual ya se encuentra considerado en las necesidades recopiladas en el anteproyecto de presupuesto de la entidad para el 2009 por un valor de \$30.835,8 millones.

No obstante, aunque este fue el valor solicitado por el Instituto, la Dirección de Presupuesto Público Nacional de este Ministerio, en el Proyecto de Presupuesto General para el año 2009 contempló recursos por este concepto en el orden de \$17.157,9 millones, lo que significa que la diferencia de \$13.677,9 millones es el impacto fiscal adicional para la Nación, en el evento de implementarse de manera efectiva esta medida.

Igualmente, de conformidad con la reforma en la Ley 100 de 1993 se expidió la Ley 1122 de 2007, la cual a través del artículo 14, literal m, decretó que la población reclusa estará afiliada al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), lo cual implica tanto adecuaciones de infraestructura como la compra y mantenimiento de equipos médicos. Estas nuevas disposiciones fueron calculadas por el INPEC en **\$56.059 millones** anuales, incluyendo la inclusión desde finales del año 2008 de un módulo en el sistema Sisipep de datos de la historia clínica de los internos.

#### **m) Artículo 82**

Sobre el derecho al trabajo, el artículo 82 del presente proyecto obliga al INPEC a que *“todo producto industrial, artesanal o artístico que se produzca oficialmente en los establecimientos de reclusión debe ser comercializado por la administración carcelaria contando para ello un lugar externo adecuado en la localidad donde esté ubicado dicho centro”.*

Aunque el citado artículo habla de lugares externos a los centros de reclusión, cabe señalar que actualmente el INPEC a través de su página web institucional viene ofertando permanentemente los productos realizados por los internos en sus instala-

ciones. De todas maneras, según el propio Instituto, partiendo de un costo de arrendamiento mensual por local de \$550.000, el costo total anual de esta medida en los 140 centros de reclusión del país sería:

	Arriendo Promedio		Arriendo Promedio	Centros de COSTO
<b>Total</b>		<b>Meses</b>		
	<b>Mensual por Local</b>	<b>Anual por Local</b>	<b>Reclusión</b>	<b>ANUAL</b>
	\$550.000	12	\$ 6.600.000	140
				\$924.000.000

#### **n) Artículo 83**

Respecto al derecho a la educación y recreación, el artículo 83 se establece que *“En cada establecimiento de reclusión habrá centros educativos totalmente dotados para desarrollar programas de educación y enseñanza en todos los niveles. De igual manera, se asignarán espacios apropiados para desarrollar actividades literarias, lúdicas y artísticas. La recreación y el deporte como armonía entre el cuerpo y la mente se deben garantizar sin excepción”.*

El INPEC informa que actualmente del total de 140 establecimientos a su cargo, en 31 de ellos ya se tiene considerado implementar programas de educación y recreación, lo cual se refleja en la inclusión de dichos programas en el anteproyecto de presupuesto de la entidad para el año 2009. Respecto a los restantes 109 centros pendientes de implementar la medida, su incorporación inmediata a la aprobación del presente Proyecto de ley acarrearía costos adicionales a la entidad cercanos a \$64.259,7 millones. De una manera más detallada, estos costos se componen así:

Proceso de Implementación de Programas Educativos y Recreativos	Centros de Costo por Programa		Costo Total Anual Reclusión
Considerados en Anteproyecto de Presupuesto de la Entidad para el 2009	\$190.741.935	31	\$5.913.000.000
Pendientes de Implementar el Modelo Educativo (Impacto Adicional a la Nación)	\$ 589.538.922	109	\$64.259.742.492

#### **o) Artículo 85**

En cuanto a las visitas y comunicaciones de los internos, se pretende humanizar las filas de espera como mejora organizacional, dignificando los procedimientos de requisa con elementos e instrumentos técnicos, y facilitando la dotación de medios masivos y sistematizados de comunicación al interior de los centros de reclusión.

Respecto a lo anterior, en la actualidad el servicio de comunicación telefónica de los internos es prestado por entes particulares que están en la obligación de hacer mantenimiento preventivo y correctivo a los equipos, garantizando la conexión con el mundo exterior de los internos. En cuanto a la dignificación del procedimiento de visitas, el INPEC ha calculado la adquisición e instalación de 111 equipos de detección de elementos prohibidos, a un costo promedio de \$355,6 millones cada uno, lo que equivaldría a una inversión adicional al presupuesto de la entidad del orden de \$39.471.6 millones.

#### **p) Artículo 87**

En cuanto al servicio pospenitenciario, con el fin de garantizar la reinserción social del condenado, se establece que el INPEC deberá contar con luga-

res especiales atendidos por personal especializado, preferiblemente del mismo INPEC, para tal fin. Específicamente, en el parágrafo del artículo se ordena:

*“Parágrafo: El Gobierno Nacional deberá contar con el funcionamiento en el plazo de un año de por lo menos una casa de pospenado por regional del INPEC”.*

Al respecto, el INPEC, a través de la División de Desarrollo Social de la Subdirección de Tratamiento y Desarrollo, ha manifestado que calcula que el montaje de este tipo de casas costaría un total aproximado de **\$1.397,3 millones, correspondiente al costo de operación anual de un inmueble alquilado y dotado**

#### **g) Artículo 89**

En cuanto a la provisión de elementos de alimentación, se establece que *“El INPEC tendrá a su cargo la alimentación de internos y será administrada de forma directa. Se deben garantizar la calidad y la cantidad que reúnan una dieta balanceada nutricionalmente”.*

Por obvias razones, la alimentación de los reclusos en un costo permanente incluido en todos los presupuestos anuales del INPEC, el cual en el Proyecto de Presupuesto General de la Nación para el año 2009 tiene recursos asignados por \$142.059,5 millones. De manera complementaria, según la Subdirección de Tratamiento y Desarrollo del Instituto, para la vigencia 2009 en promedio el costo de elementos básicos de aseo y dotación para cada recluso (jabón de baño, máquina de afeitar, champú, desodorante, cepillo de dientes, crema dental, papel higiénico; elementos de alojamiento: colchoneta, sábana, sobesábana, cobija) es de \$264.000, lo cual totalizado por el número de reclusos proyectados (66.166) implica un costo anual de \$17.467,8 millones, que ya estuvo considerado en las necesidades planteadas en el anteproyecto de presupuesto de la entidad para los 140 establecimientos.

#### **r) Artículo 90**

Los expendios oficiales al interior de los centros de reclusión se consagran en el artículo 90 del proyecto, en el cual se determina que *“La dirección de cada centro de reclusión organizará por cuenta de la administración, el expendio de artículos de primera necesidad y uso personal de los internos”.*

De lo anterior, el INPEC manifiesta que actualmente en cada establecimiento está organizado un expendio que ofrece artículos de primera necesidad para la población carcelaria, por lo cual esta medida no genera costos adicionales.

#### **s) Artículo 98**

Sobre los ingresos del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, el Proyecto de ley plantea que:

*“Constituirán ingresos adicionales del INPEC: el treinta por ciento (30%) de la rentabilidad de los depósitos judiciales, de las multas, de las cauciones que se hagan efectivas, de los porcentajes, sobre remate y, en general, de las cantidades de dinero que conforme con las disposiciones legales vigentes, debían consignarse a órdenes del Fondo Rotatorio del*

*Ministerio del Interior y de Justicia y de los despachos judiciales, en las sucursales del Banco Popular y del Banco Agrario. Dichos recursos se destinarán para financiar la inversión en los planes, programas y proyectos de atención a la población reclusa de los centros penitenciarios y carcelarios. El setenta por ciento (70%) restante se destinará para financiar los planes, programas y proyecto de inversión que se establezcan en el Plan Nacional de Desarrollo, para la rama judicial, incluido un cinco por ciento (5%) para capacitación”.*

Cabe anotar, que estas disposiciones son la ratificación del vigente artículo 60 de la Ley 66 de 1993 (el cual establece la misma disposición), por lo cual no se genera impacto adicional a las finanzas de la Nación, ni del Instituto directamente.

#### **t) Artículo 99**

Se establece que el Gobierno Nacional a través del INPEC podrá efectuar la expropiación por vía administrativa (previas indemnizaciones) de *“(…) los inmuebles aledaños a los establecimientos de reclusión, necesarios para garantizar la seguridad del establecimiento, de los reclusos y de la población vecina”.*

Por la complejidad de esta medida, con el fin de calcular un posible costo, inicialmente debe determinarse el espacio penitenciario, pues la mayoría de centros reclusorios están ubicados en áreas urbanas, lo que implicaría costear los predios de particulares en las inmediaciones de cada centro. Por lo anterior y según el INPEC, este costo podría estar en el orden de varios billones de pesos.

#### **u) Artículo 100**

Sobre el servicio militar de bachilleres, se establece que *“los bachilleres podrán cumplir su servicio militar obligatorio en el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (...) después de haber realizado el respectivo curso de preparación en la Escuela Penitenciaria Nacional”.*

Para el INPEC, el costo de 2.400 auxiliares bachilleres por año (\$5.625.000 cada uno), comprendería aspectos como la póliza de vida y hospitalización, las dotaciones respectivas, las bonificaciones, entre otras, lo que implicaría un costo adicional a la entidad total de \$13.500 millones anuales.

#### **w) Artículo 101**

El artículo 101, sobre estímulos tributarios, plantea que el Estado podrá otorgar beneficios como exoneración de impuestos o rebaja de ellos, a las empresas o personas naturales que se vinculen a los programas de trabajo y educación en las cárceles, o que se vinculen a través de la inversión en los centros de reclusión.

Frente a esto, solamente hasta que se diseñe el programa de estímulos y se evalúe su impacto en la gestión de las cárceles y penitenciarias, se podría cuantificar el costo adicional para el presupuesto público nacional, pues el citado artículo no especifica los montos ni requisitos para acceder a ellos, de manera que el Gobierno Nacional sería el encargado de regular la materia.

**x) Artículo 102**

Respecto de los recursos de la Dirección General de Estupefacientes, se estipula que *“El Gobierno Nacional a través de la Dirección General de Estupefacientes cederá los bienes, muebles e inmuebles y demás a su cargo provenientes del narcotráfico y de manera preferencial hasta en un 3% del inventario existente para ser utilizados en el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario siempre y cuando sean destinados a proyectos y programas que tengan que ver con la población penitenciaria y carcelaria”*.

Sobre el particular, los documentos CONPES 3277 de 2004, *“Estrategia para la expansión de la oferta nacional de cupos penitenciarios y carcelarios”*, y 3412 de 2007, *“Seguimiento al CONPES 3277”*, establecieron que una de las fuentes para financiar tanto el funcionamiento como las inversiones en infraestructura penitenciaria y carcelaria en el marco de la estrategia de lucha contra el crimen organizado son los rendimientos y/o liquidación de los bienes que hacen parte del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado (Frisco), con excepción de aquellos que de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo deberán destinarse al manejo de la política de tierras. Por consiguiente, se tenía previsto que la Dirección Nacional de Estupefacientes aportaría recursos para la construcción de 11 establecimientos penitenciarios y carcelarios para dar cumplimiento a la estrategia de expansión propuesta en los mencionados documentos.

En virtud de lo anterior se concluye que las partidas necesarias para cumplir la totalidad de las obligaciones que plantea el proyecto no están consideradas en el Presupuesto General de la Nación 2009, ni en el marco fiscal de Mediano Plazo 2009-2012, las cuales según la información provista por el INPEC representan cerca de \$1 billón<sup>15</sup>.

Cordial Saludo,

*Óscar Iván Zuluaga Escobar,*

Ministro de Hacienda y Crédito Público.

C. C.: Honorable Senadora Gloria Inés Ramírez (autor)

Honorable Senador Javier Cáceres Leal (Autor)

Honorable Senadora Gloria Inés Ramírez (Autor)

Honorable Senador Alexander López Maya (Autor)

Honorable Senador Juan Fernando Cristo (Autor)

Honorable Senador Luis Carlos Avellaneda (Autor)

Honorable Senador Alfonso Valdivieso Sarmiento (Ponente)

Honorable Senador Héctor Helí Rojas Jiménez (Ponente)

Honorable Senador Juan Carlos Vélez Uribe (Ponente)

Honorable Senador José Darío Salazar (Ponente)

Dr. Guillermo Giraldo Gil, Secretario Comisión Primera Senado de la República, para que obre en el expediente.

**Anexo No. 3**

1.1

UJ - 0417 del 2009

Bogotá D.C., 12 de abril de 2010

Honorable Senador

SAMUEL BENJAMÍN ARRIETA BUELVAS

Presidente

Comisión Primera

SENADO DE LA REPÚBLICA

Ciudad

Proyecto de ley número 082 de 2009 Senado, por medio de la cual se reducen trámites en materia de obligaciones alimentarias, se implementa el Programa PAN y se dictan otras disposiciones”

Honorable Presidente Arrieta:

De manera atenta le remito los comentarios que este Ministerio considera pertinente efectuar, frente al Proyecto de ley de la referencia.

**1. Antecedentes**

Mediante el presente Proyecto de ley se pretende implementar la integración armoniosa de las autoridades con facultades para definir las obligaciones alimentarias, con el fin de reducir trámites, establecer atención inmediata a los afectados, así como también articular un procedimiento preferencial, oral y sumario. En consecuencia, las solicitudes serán resueltas de manera coordinada, consecutiva y ágil, respetando los procedimientos iniciados ante otras autoridades, sin dilaciones ni requisitos adicionales.

Prevalecerá, en las decisiones de las autoridades en materia de obligaciones alimentarias, el derecho a la subsistencia de los menores de edad, así como el de la población vulnerable en estado de abandono y debilidad manifiesta, sobre los derechos de los demás.

**2. Concepto**

Teniendo en cuenta que el objetivo principal de la iniciativa es implementar la integración armoniosa de las autoridades con facultades para definir las obligaciones alimentarias, con el fin de reducir trámites, la iniciativa dispone que el Ministerio del Interior y de Justicia dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de la Ley promulgará un procedimiento sencillo, articulado entre las diferentes autoridades, ágil, eficaz y efectivo, al alcance de las personas que demandan alimentos, que reduzca los tiempos de respuesta del Estado y elimine la duplicidad de funciones, reduciendo la tramitología.

<sup>15</sup> El valor total cercano a \$1 billón es la suma del impacto considerado en los artículos 19, 23, 24, 69, 77, 78, 81 (únicamente el valor de \$56.059 millones), 82,83 (únicamente el valor de \$64.259 millones), 85 y 87, dado que el valor de los otros artículos está implícito en el anteproyecto de presupuesto de la entidad para la vigencia 2009. Igualmente, el valor total se vería afectado por el artículo 99 en razón a que no ha sido calculado y su resultado desbordaría la cifra a varios billones de pesos.

En consecuencia, el artículo 3º del proyecto ordena la implementación de manera permanente en el país del denominado “Programa para Alimentar Niños y Adultos Mayores, PAN, en estado de vulnerabilidad y/o abandono y/o debilidad manifiesta”, como un programa social financiado por el Fondo de Protección Social creado mediante el artículo 1º de la Ley 789 de 2002, y que tendría por objeto brindar asistencia solidaria en materia de alimentación a las víctimas de la inasistencia alimentaria que no cuentan con la posibilidad de acceder a sus alimentos de una manera eficiente e inmediata.

Para lo anterior, el programa supliría la alimentación a las personas afectadas mientras las autoridades citan, concilian y determinan la responsabilidad de su alimentación, y la inversión que realizará el Estado en el cumplimiento de dicha labor sería sufragado, de una parte, con los recursos del mencionado Fondo de Protección Social y, de otra parte, los recursos recobrados en su momento a quien se determine como victimario al final del proceso judicial.

Al respecto, es pertinente indicar que el Fondo de Protección Social ha sido creado como una cuenta especial de la Nación, sin personería jurídica, adscrito al Ministerio de la Protección Social, y cuyo objeto es la financiación de programas sociales que el Gobierno Nacional defina como prioritarios, y aquellos programas y proyectos estructurados para la obtención de la Paz. Sin embargo, si bien ya se han definido las fuentes de financiación, lo cierto es que en la actualidad, el Fondo se encuentra en proceso de estructuración administrativa y financiera, así como en la realización de los estudios jurídicos y técnicos pertinentes, razón por la cual en el momento no se encuentra en funcionamiento ni tiene ningún tipo de recursos asignados.

Por lo anterior, sería necesario que el denominado programa “PAN” obtuviera sus recursos a través de otra fuente de financiación, y que adicionalmente al recobro de las personas obligadas a efectuar la inversión en alimentación de las víctimas se incluyan todos los gastos administrativos y judiciales que un proceso de alimentos conlleva, con el ánimo de lograr un equilibrio financiero en el programa y no sea necesario efectuar inversiones adicionales por parte de la Nación.

Así mismo, es importante indicar que aun en el evento en el que se aclare en la iniciativa la fuente de financiación que tendrán las medidas en ella contenidas, deben tenerse en cuenta las restricciones fiscales que se presentan en la actualidad, relacionadas con el implemento de medidas que suponen mayores gastos para la Nación.

Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se abstiene de emitir pronunciamiento favorable frente a la iniciativa legislativa de la referencia, teniendo en cuenta que encuentra en funcionamiento. Razón por

la cual se sugiere ajustar el articulado del proyecto con las observaciones descritas a lo largo de este documento.

Cordial saludo,

*Oscar Iván Zuluaga Escobar*

Ministro de Hacienda y Crédito Público

C. C. Honorable Senador Luis Felipe Barrios Barrios (Autor)

Honorable Senador Héctor Helí Rojas Jiménez (Ponente)

Doctor Guillermo Giraldo Gil, Secretario Comisión Primera Senado de la República, para que obre en el expediente.

#### Anexo número 4

Bogotá, D. C., 16 de abril de 2010

Doctor

GUILLERMO LEÓN GIRALDO GIL

Secretario General

Comisión Primera

Senado de la República

Ciudad

Ref.: Proposición número 76

Apreciado doctor Giraldo:

Cordial saludo. He recibido su amable invitación para participar en el debate sobre el Proyecto de ley número 23 de 2009 Senado, “por medio de la cual se establece el tratamiento de los delitos menores”, que se llevará a cabo el 20 de abril del presente año, en el recinto de la Comisión Primera de esa honorable Corporación.

Lamento no poder acompañarlos en esta oportunidad, por compromisos ya adquiridos. En mi representación asistirá el Director Nacional de Fiscalías, doctor Germán Enciso Uribe.

Estaré muy atento a las recomendaciones y observaciones que en relación con esta importante iniciativa del Gobierno Nacional presenten los honorables senadores y las entidades invitadas.

Cordial Saludo,

*Guillermo Mendoza Diago,*

Fiscal General de la Nación (e).

Siendo la 1:15 p. m., la Presidencia levanta la sesión y convoca para el día martes 27 de abril de 2010, a partir de las 10:00 a. m. en el salón Guillermo León Valencia – Capitolio Nacional.

El Presidente,

Honorable Senador *Samuel Arrieta Buelvas.*

El Vicepresidente

Honorable Senador *Marco Alirio Cortés Torres.*

El Secretario General,

*Guillermo León Giraldo Gil.*