



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° 648

Bogotá D. C., miércoles, 15 de septiembre de 2010

EDICIÓN DE 16 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

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 055 DE 2010 CÁMARA

*proyecto de ley por la cual se adicionan
dos artículos al Código Penal Colombiano.*

Bogotá, D. C., 9 de septiembre de 2010

Doctor

BÉRNER ZAMBRANO ERASO

Presidente Comisión Primera

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Ref.: Informe de Ponencia para primer debate al **Proyecto de ley 055 de 2010 Cámara**, *proyecto de ley por la cual se adicionan dos artículos al Código Penal Colombiano.*

Respetado Presidente Zambrano:

Atendiendo la honrosa designación hecha por usted de conformidad con el Acta número 004 de la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional de la honorable Cámara de Representantes y con base en lo establecido en los artículos 144, 150 y 156 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de ley 055 de 2010 Cámara**, *proyecto de ley por la cual se adicionan dos artículos al Código Penal Colombiano.*

Del honorable Representante,

Ponentes,

Camilo Andrés Abril Jaimes, Alfredo Bocanegra Varón.

OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley crea un nuevo tipo penal que se incluirá en el Código Penal en el Li-

bro Segundo Título III Capítulo Noveno, titulado: Delitos contra el sentimiento religioso y el respeto a los difuntos.

TRÁMITE DEL PROYECTO

El presente Proyecto de ley 055 de 2010 Cámara fue presentado por el honorable Representante Pablo Enrique Salamanca Cortés el día 19 de agosto de 2010, ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes y repartido a la Comisión Primera el día 26 de agosto de 2010, quien de conformidad con el Acta número 004 de la Mesa Directiva y con base en lo establecido en los artículos 144, 150 y 156 de la Ley 5ª de 1992, designó como ponentes a los honorables Representantes Pablo Enrique Salamanca Cortés Coordinador Ponente, Camilo Andrés Abril Jaimes, Miguel Gómez Martínez, Alfredo Bocanegra Varón y Juan Carlos Salazar Uribe.

CONTENIDO DEL PROYECTO

El presente proyecto consta de dos (2) artículos con la vigencia. En el artículo primero (1º), se adiciona al Código Penal en el Libro Segundo Título III Capítulo Noveno dos artículos, entorno al constreñimiento religioso. El artículo 202 A dispone las penas para el constreñimiento religioso y el artículo 202 B dispone las circunstancias de agravación punitiva.

CONSIDERACIONES ESPECIALES

Qué dice el proyecto:

Artículo 202 A. “El que utilizando una secta, culto o doctrina religiosa perturbe, afecte o deteriore la conducta de sus seguidores sustrayéndolos parcial o definitivamente de su entorno social, cultural, económico o familiar y les genere adicción o servidumbre respecto del predicador o de la misma secta, culto o iglesia incurrirá en prisión de 4 a 8 años”.

Circunstancias de agravación punitiva.

Artículo 202 B. El que además de la conducta anterior, persuada, engañe o constriña a otro a entregar para la misma secta, iglesia o culto dinero, bienes muebles e inmuebles incurrirá en prisión de seis (6) a doce (12) años.

La norma propuesta hace referencia, primero, quién o quiénes son los actores de la conducta; segundo, los verbos rectores del tipo penal y tercero, generación de servidumbre respecto del predicador o de la misma secta.

En el primer aspecto, cualifica al actor, los que específicamente profesan una religión o credo, que llevaría a tocar los límites de la libertad religiosa, consagrada en la Constitución Nacional como un derecho fundamental que se debe respetar y proteger al decir en su artículo 19 “Se garantiza la libertad de cultos. Toda persona tiene derecho a profesar libremente su religión y a difundirla en forma individual o colectiva”. Todas las confesiones religiosas e iglesias son igualmente libres ante la ley”.

Es una constante en las organizaciones religiosas, que en su trabajo de difusión ganen adeptos en diferentes modalidades: unos grupos dedicados a la oración, otros prefieren hacer aportes en dinero o en especie, otros sirviendo en la administración y operatividad de la organización, etc. Actividades estas que son realizadas en virtud de la fe y una creencia. Siendo esto así, y aplicando la norma propuesta, estas actividades entrarían al ámbito delictivo con su consecuente castigo por enmarcarse en un tipo penal, yendo en contravía y desconociendo el precepto constitucional ya mencionado en el acápite anterior.

El segundo aspecto que hace referencia a los verbos rectores: ***“perturbe, afecte o deteriore, la conducta de sus seguidores sustrayéndolos parcial o definitivamente de su entorno social, cultural, económico o familiar”***, en su aplicación permite interpretaciones no punibles, pues aquí se toca el tema de la decisión libre de quien decide participar ya no como un seguidor, sino como un practicante directo al servicio de la organización religiosa, refiriéndome en los casos en que deciden aislarse totalmente de la sociedad y no tener contacto alguno con familiares, ya sea por un tiempo definido o indefinido, como en los casos de las enclaustradas, o los seminaristas o novicias en la religión católica. Esta decisión de sustraerse, ¿podría entonces interpretarse como una perturbación, una afección o deterioro mental y económico por seguir su credo religioso?

El tercer aspecto, ***“adicción o servidumbre respecto del predicador o de la misma secta”***; su aplicación e interpretación llega directamente a las entrañas de lo que es la fe, pues cada secta o religión, posee unos requisitos para su ingreso y que aún a pesar de que en ciertos casos son demasiado estrictos para unas personas, para el feligrés o el

convencido de una secta determinada, puede ser el camino que lo lleve a la perfección de su fe o creencia.

Ahora bien, referente a los verbos **“persuadir, engañar, o constreñir a otro para que entregue a la misma secta, iglesia o culto dinero, bienes muebles e inmuebles...”** igualmente su interpretación punible, dentro de un contexto exclusivamente religioso, se pierde en el campo de la creencia de que las ofrendas, limosnas o diezmos son entregados voluntariamente como un acto de fe y de práctica a las enseñanzas de un credo religioso.

Caso contrario a lo expuesto anteriormente, cuando estas conductas o verbos rectores no tocan los linderos religiosos, pero que realmente tienen su ocurrencia como en los casos que describió el autor en la sustentación del proyecto, son susceptibles de aplicarse las normas ya contempladas y establecidas en nuestra legislación penal, y que me permito transcribir de la siguiente manera:

Artículo 246. Estafa. El que obtenga provecho ilícito para sí o para un tercero, con perjuicio ajeno, induciendo o manteniendo a otro en error por medio de artificios o engaños, incurrirá en prisión de dos (2) a ocho (8) años y multa de cincuenta (50) a mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Artículo 251. Abuso de condiciones de inferioridad. El que con el fin de obtener para sí o para otro un provecho ilícito y abusando de la necesidad, de la pasión o del trastorno mental de una persona, o de su inexperiencia, la induzca a realizar un acto capaz de producir efectos jurídicos que la perjudique, incurrirá en prisión de uno (1) a cuatro (4) años y multa de cinco (5) a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Artículo 182. Constreñimiento ilegal. El que, fuera de los casos especialmente previstos como delito, constriña a otro a hacer, tolerar u omitir alguna cosa, incurrirá en prisión de uno (1) a dos (2) años.

Artículo 249. Abuso de confianza. El que se apropie en provecho suyo o de un tercero, de cosa mueble ajena, que se le haya confiado o entregado por un título no traslativo de dominio, incurrirá en prisión de uno (1) a cuatro (4) años y multa de diez (10) a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

PROPOSICIÓN FINAL

Por las anteriores consideraciones proponemos a los miembros de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes **negar** en primer debate el **Proyecto de ley número 055 de 2010 Cámara**, por medio de la cual se adicionan dos artículos al Código Penal Colombiano, y en consecuencia, ordenar el archivo de esta iniciativa.

Cordialmente,

Honorables Representantes,

Camilo Andrés Abril Jaimes, Alfredo Bocanegra Varón.

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE
AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 010
DE 2010 DE CÁMARA**

por medio de la cual se introducen modificaciones a la aplicación de subrogados penales en conductas punibles de homicidio y lesiones personales culpadas derivadas de accidentes de tránsito, consagradas en los artículos 109 y 120 del Código Penal.

Bogotá, D. C., septiembre 2 de 2010

Doctor

BÉRNER ZAMBRANO ERASO

Presidente Comisión Primera

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

En atención a la honrosa designación que nos hiciera como ponentes para primer debate del **Proyecto de ley 010 de 2010 de Cámara**, por medio de la cual se introducen modificaciones a la aplicación de subrogados penales en conductas punibles de homicidio y lesiones personales culpadas derivadas de accidentes de tránsito, consagradas en los artículos 109 y 120 del Código Penal, por su digno conducto nos permitimos poner en consideración de la Comisión Primera de la honorable Cámara de Representantes el siguiente informe de ponencia.

**CONSIDERACIONES SOBRE
EL PROYECTO DE LEY**

El presente proyecto tiene por objeto la modificación a los artículos 109 y 120 del Código Penal, para eliminar cualquier beneficio de sustitución de la pena para los delitos de homicidio culposo y lesiones personales culposas, causados por conductores de vehículos automotores en accidentes de tránsito.

La interacción de los ciudadanos en el espacio público refleja en buena medida la manera como se perciben mutuamente los asociados. En ese orden de ideas, el comportamiento de los conductores de cualquier tipo de vehículo motorizado debe ser un tema central de educación para la convivencia pacífica. Lamentablemente la ineficacia de las normas de tránsito que regula la interacción de los sujetos en el espacio vial ha llevado desde hace mucho tiempo a una degeneración de los valores que deben regir en este contexto. Un ejemplo lamentable de este tipo de conductas fue protagonizada por un Concejal de Bogotá que el 29 de octubre de 2009 invadió el carril de TransMilenio para posteriormente darse a la fuga. Comportamiento que no solo puso en riesgo su propia integridad física, sino la de los centenares de usuarios del servicio de transporte. Este tipo de conductas, no solamente ponen en riesgo a la ciudadanía, sino que en muchas ocasiones tienen consecuencias fatales. Adicionalmente minan los valores del respeto por la dignidad de la persona humana y por la sociedad en general al desconocer de manera grosera las más elementales normas de convivencia pacífica en el espacio vial.

Tal y como se presenta en la exposición de motivos, el informe de Medicina Legal para 2009 revela que el estado de embriaguez, así como el irrespeto por las normas de tránsito contribuyen de manera significativa al incremento de las cifras de homicidio en Colombia.

Consideramos muy relevante la manera taxativa como el párrafo primero del artículo 109 propuesto define las causales imputables al conductor. Y de hecho el fundamento para tales causales son las principales causas según el informe de medicina legal. Es decir que es precisamente la realidad sociológica plasmada en dicho informe la que nos sirve de insumo para determinar el grado y las causales específicas de accidentalidad que buscamos combatir por medio del endurecimiento normativo. En ese orden de ideas consideramos de especial valor mantener dicha lista taxativa para evitar caer en excesos que no encuentren fundamento en la realidad social.

El eje sociológico del proyecto consiste en el endurecimiento del trato a conductores imprudentes que la realidad social le exige al derecho. Las cifras son contundentes, la ineficacia de la normatividad evidente, la necesidad de cambio imperiosa.

PLIEGO DE MODIFICACIONES

Por otra parte, el presente informe se aparta de la propuesta original en tanto consideramos que no debe eliminarse la posibilidad de la detención domiciliaria durante la etapa de instrucción e investigación.

No existe fundamento jurídico ni sociológico que justifique la eliminación de esta posibilidad para los conductores imprudentes. El endurecimiento del tratamiento de este tipo de conductas no puede llevarnos al extremo. El tiempo que puede durar una investigación penal, así como el tiempo que puede llevar el mismo proceso, son excesivamente largos en Colombia.

Por esta razón, apartándonos del proyecto original, proponemos eliminar los dos párrafos segundos de los artículos 109 y 120 propuestos, los cuales precisamente buscan eliminar la posibilidad de la detención domiciliaria durante la etapa de investigación. Consideramos que es el juez quien tiene la mejor perspectiva para determinar las circunstancias que puedan dar lugar a la detención domiciliaria y limitarlo por medio de estos párrafos puede resultar contraproducente e innecesario. Son los jueces los llamados a dar a la ley una interpretación razonable según la percepción del caso concreto que tengan. El derecho no puede constituirse en un simple ejercicio de subsunción automática que no atiende la realidad sobre la cual pretende actuar.

Finalmente la presente ponencia se aparta de la redacción que trae la última causal el artículo 2° del proyecto (modificatorio del artículo 109 del Código Penal) que a la letra dice:

Haber causado el accidente de tránsito que ocasionó accidente de tránsito incurriendo en las causales de agravación punitiva que trata el artículo 110.

Consideramos que esta redacción no es clara y por tanto se propone modificarla sin alterar su significado.

En ese orden de ideas las modificaciones que proponemos al proyecto original consisten en la eliminación de los dos párrafos segundos propuestos en el proyecto original y en la modificación de la redacción de la última causal del artículo 2° del proyecto, sin alterar su significado.

PROPOSICIÓN

En atención a las anteriores consideraciones, de manera atenta proponemos a la Comisión Primera de la honorable Cámara de Representantes, dar primer debate al proyecto de ley *por medio de la cual se introducen modificaciones a la aplicación de subrogados penales en conductas punibles de homicidio y lesiones personales culposas derivadas de accidentes de tránsito, consagradas en los artículos 109 y 120 del Código Penal*, con el articulado siguiente según las modificaciones planteadas anteriormente:

PROYECTO DE LEY NÚMERO 010 DE 2010 DE CÁMARA

por medio de la cual se introducen modificaciones a la aplicación de subrogados penales en conductas punibles de homicidio y lesiones personales culposas derivadas de accidentes de tránsito, consagradas en los artículos 109 y 120 del Código Penal.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto modificar los artículos 109 y 120 del Código Penal mediante la supresión de la aplicación de beneficios o subrogados penales en conductas punibles de homicidio y lesiones personales culposas derivadas de accidentes de tránsito.

Artículo 2°. El artículo 109 del Código Penal quedará así:

Artículo 109. Homicidio culposo. El que por culpa matare a otro, incurrirá en prisión de treinta y dos (32) a ciento ocho (108) meses y multa de veintiséis punto sesenta y seis (26.66) a ciento cincuenta (150) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Cuando la conducta culposa sea cometida utilizando medios motorizados o arma de fuego, se impondrá igualmente la privación del derecho a conducir vehículos automotores y motocicletas y la de privación del derecho a la tenencia y porte de arma, respectivamente, de cuarenta y ocho (48) a noventa (90) meses.

Cuando el Homicidio Culposo sea causado en accidente de tránsito por causas imputables

al conductor, no se concederán los subrogados penales o mecanismos sustitutivos de la pena privativa de la libertad.

Parágrafo 1°. Para todos los efectos entiéndase que las causas imputables al conductor serán las siguientes:

Conducir con exceso de velocidad

Conducir en contravía

Conducir no respetando las señales de tránsito

Haber ocasionado el accidente de tránsito incurriendo en las causales de agravación punitiva que trata el artículo 110.

Artículo 3°. El artículo 120 del Código Penal quedará así:

Artículo 120. Lesiones culposas. El que por culpa cause a otro alguna de las lesiones a que se refieren los artículos anteriores, incurrirá en la respectiva pena disminuida de las cuatro quintas a las tres cuartas partes.

Cuando la conducta culposa sea cometida utilizando medios motorizados o arma de fuego se impondrá igualmente la pena de privación del derecho de conducir vehículos automotores y motocicletas y de privación del derecho a la tenencia y porte de arma, respectivamente, de dieciséis (16) a cincuenta y cuatro (54) meses.

Cuando las lesiones culposas sean ocasionadas en accidente de tránsito por causas imputables al conductor, no procederán los subrogados penales o mecanismos sustitutivos de la pena privativa de la libertad.

Parágrafo 1°. Para todos los efectos de la presente disposición entiéndase que las causas imputables al conductor serán las consagradas en el artículo 109.

Artículo 4°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación.

De los honorables Congresistas,

Jaime Buenahora Febres, Miguel Gómez Martínez, Rubén Darío Rodríguez Góngora, Jorge Enrique Rozo, Gustavo Hernán Puentes, Representantes a la Cámara.

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 012 DE 2010 CÁMARA

por la cual se adiciona la Ley 599 de 2000 o Código Penal.

Bogotá, D. C., septiembre 7 de 2010

Doctor:

BÉRNER LEÓN ZAMBRANO ERASO

Presidente Comisión Primera

Cámara de Representantes

Ciudad

Ref.: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 012 de 2010 Cámara, por la cual se adiciona la Ley 599 de 2000 o Código Penal.

Respetado señor Presidente:

En atención a la designación hecha por usted, nos permitimos presentar para consideración de la honorable Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, el correspondiente informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley de la referencia, en los siguientes términos:

I. Trámite

El presente proyecto de ley es de iniciativa congresional, siendo firmado por los honorables Senadores Alexandra Moreno Piraquive, Manuel Virgüez Piraquive, Carlos Alberto Baena López, y la honorable Representante a la Cámara Gloria Stella Díaz Ortiz, quienes lo radicaron el 20 de julio de 2010 ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes. La publicación del proyecto se efectuó en la *Gaceta* 450 de 2010, siendo enviado a los suscritos ponentes para informe de ponencia para primer debate mediante Oficio C.P.C.P. 3.1-039-2010 del 12 de agosto de 2010, concediéndose, de acuerdo con el término preceptuado por el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992, quince (15) días para rendir el informe de ponencia, acto que dentro del término se efectuó.

II. Antecedentes, objeto y contenido del proyecto de ley

La iniciativa tiene como antecedente cercano la legislatura inmediatamente anterior, en la cual el Representante Simón Gaviria presentó proyecto de ponencia reseñado como Proyecto de ley 119 de 2009 Senado, *por medio de la cual se busca proteger del maltrato intrafamiliar al adulto mayor; se modifica la Ley 599 de 2000 y se dictan otras disposiciones*, siendo designado como ponente para primer debate el Senador Eduardo Enríquez Maya. Dicha iniciativa no hizo tránsito legislativo según el artículo 162 de la C.P. y fue archivada¹.

Como se mencionó en el acápite precedente, el presente proyecto de ley es de iniciativa congresional, y pretende tipificar como conducta punible cuatro supuestos de hecho que implican formar de maltrato diferentes, que tienen en común como sujeto pasivo a las personas mayores de 60 años, señalándose como fin por los autores el de *“garantizar la protección, restablecimiento, defensa y garantía de los derechos de este sector de la población en Colombia”*. En procura de tal situación, el proyecto sustenta que, de acuerdo con el Informe Forense 2009 del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, la violencia en contra del adulto mayor en Colombia ha ido en progresivo aumento, pasando de 1.053 casos en 2005, a 1.481 casos en 2009, concluyéndose por parte de los autores que *“En nuestra sociedad existen actitudes negativas frente al proceso de envejecimiento (...) Estas actitudes van desde la sobreprotección hasta*

el maltrato en todas sus formas, el que por lo general no es denunciado por las víctimas, en tanto que les significa un enfrentamiento con los agresores que usualmente son sus familiares, de los que dependen afectiva y/o económicamente”.

Dos extractos de la exposición de motivos reflejan en mejor medida el objeto del proyecto de ley, al indicarse que *“con esta iniciativa legislativa mediante la adopción de las normas que se proponen, demandará mayor corresponsabilidad entre la familia y el Estado, orientada a brindar protección a personas con 60 años de edad o más, especialmente las que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad. (...) Dado que ni la sociedad, ni el Estado colombiano, pueden seguir admitiendo comportamientos de menosprecio y abuso hacia la persona mayor, se hace obligatorio concluir que la presente iniciativa es conveniente e indispensable para contribuir a la dignidad humana y a la calidad de vida de las personas mayores”*.

Así, la iniciativa legislativa en discusión consta de cinco artículos, que añadiría cuatro artículos nuevos al Código Penal Colombiano vigente (Ley 599 de 2000), tipificando igual número de supuestos de hecho denominados en su orden *“Maltrato Físico en Persona Mayor de 60 años”* (artículo 1º), *“Maltrato Emocional o Psicológico en Persona Mayor de 60 años”* (artículo 2º), *“Maltrato por Descuido, Negligencia o Abandono en Persona Mayor de 60 años”* (artículo 3º), y *“Maltrato Económico, Financiero, y Patrimonial en Persona Mayor de 60 años”* (artículo 4º), reservándose el artículo 5º para la vigencia del proyecto en cuanto se promulgue como ley de la República.

III. Consideraciones frente al proyecto de ley

El maltrato de las personas mayores por los miembros de la familia se remonta a la antigüedad. Sin embargo, hasta el advenimiento de las iniciativas para afrontar el maltrato de los menores y la violencia doméstica en los últimos 25 años del siglo XX, este tema se consideró como un asunto privado, que no debía ventilarse en público. Considerado inicialmente como un problema de bienestar social y luego como un tema relacionado con el envejecimiento, el maltrato de las personas de edad y otras formas de violencia doméstica se han convertido en cuestiones vinculadas con la salud pública y la justicia penal. Por consiguiente, estas dos disciplinas han determinado, en gran medida, la visión que se tiene del maltrato de las personas mayores, cómo se analiza y de qué manera debe abordarse. El estudio se centra en el maltrato de los ancianos por los miembros de la familia o por otras personas conocidas de aquellos, en sus hogares o en los ámbitos residenciales o institucionales. En cambio, no se ocupa de otros tipos de violencia que pueden ejercerse contra las personas de edad,

¹ Fuente: Reporte Secretarial Comisión Primera Senado.

como la agresión de desconocidos o la resultante del delito callejero, las guerras de pandillas o los conflictos bélicos².

El maltrato de las personas mayores se describió por primera vez en 1975 en las revistas científicas británicas empleando el término “*granny battering*”, que podría traducirse como “abuelita golpeada”^(3,4). Sin embargo, fue el Congreso de los Estados Unidos el primero que abordó el tema en tanto cuestión social y política. Luego lo hicieron los investigadores y los profesionales. Durante los años ochenta se informó de investigaciones científicas y medidas de gobierno en Australia, Canadá, China (la RAE de Hong Kong), Estados Unidos, Noruega y Suecia, y en el decenio siguiente en Argentina, Brasil, Chile, India, Israel, Japón, Reino Unido, Sudáfrica y otros países europeos. Aunque el maltrato de los ancianos se identificó por primera vez en los países desarrollados, donde se han realizado la mayoría de las investigaciones existentes, los hechos anecdóticos y la información procedente de algunos países en desarrollo han demostrado que se trata de un fenómeno universal. El hecho de que ahora el maltrato de los ancianos se esté tomando mucho más en serio es un reflejo del interés cada vez más generalizado por los derechos humanos y la igualdad en materia de género, y también por la violencia doméstica y el envejecimiento de la población.

La edad a partir de la cual una persona puede considerarse “anciana” no está definida con precisión, lo que dificulta las comparaciones entre los estudios y entre los países. En las sociedades occidentales, generalmente se considera que la senescencia coincide con la edad de la jubilación (60 o 65 años). Sin embargo, en la mayoría de los países en desarrollo este concepto social basado en la edad de la jubilación no tiene mayor significado. En estos países son más importantes las funciones que se asignan a cada persona en las distintas etapas de la vida. Por lo tanto, se considera que la vejez es el período de la vida en que las personas, debido a la pérdida de su capacidad física, ya no pueden desempeñar las funciones familiares o laborales que les corresponden.

La preocupación por el maltrato de las personas de edad avanzada ha aumentado, pues se ha tomado conciencia de que en los próximos decenios, tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados, se producirá un enorme aumento de la población de este grupo de edad, que en francés se denomina *le troisième âge* (la tercera edad). Según las predicciones, en el año 2025 la población mundial de 60 o más años aumentará a más del doble, de 542 millones en 1995 a cerca de 1 200 millones

(*Crecimiento proyectado de la población mundial de 60 o más años de edad, 1995-2025- Fuente: División de Población de las Naciones Unidas, 2002*). El número total de personas mayores que viven en los países en desarrollo también aumentará en una proporción similar para 2025, llegando a 850 millones de personas⁵, es decir, 12% de la población total del mundo en desarrollo, aunque en algunos países, como Colombia, Indonesia, Kenya y Tailandia, se prevé que aumente más de cuatro veces. En todo el mundo, un millón de personas cumplen 60 años en un mes cualquiera, y de esa cifra, el 80% corresponde al mundo en desarrollo⁶.

La propuesta legislativa nace entonces reconociendo como un fenómeno concreto de impacto global, el hecho de que las concepciones, prejuicios y comportamientos sociales frente a la vejez, aunados a las indiscutibles desventajas físicas y mentales que conlleva el natural proceso de envejecimiento del ser humano, hacen de los ancianos seres vulnerables y propensos al desafecto y, lamentablemente en muchas ocasiones, al maltrato y al abuso.

La inversión de valores en las sociedades contemporáneas, reflejada en la pontificación de la destreza física y la apariencia como metas generacionales, y Colombia no es la excepción, se materializa en una serie de actitudes negativas frente al proceso de envejecimiento y, por ende, frente a los individuos ancianos. Estas actitudes van desde la sobreprotección hasta el maltrato en todas sus formas, el que por lo general no es denunciado por las víctimas, en tanto que les significa un enfrentamiento con los agresores que usualmente son sus familiares, de los que dependen afectiva y/o económicamente.

Este proyecto de ley se enmarca en los esfuerzos progresivos del Estado colombiano de proteger al Adulto Mayor, y que tiene su punto culminante en materia legislativa con la promulgación de la Ley 1171 de 2007, por medio de la cual se establecieron unos beneficios para las personas adultas mayores.

En materia legal, el país ha concretado varios esfuerzos orientados a la protección de los adultos mayores, con un enfoque de estado benefactor y tutor subsidiario, sin que se desarrollara hasta la fecha una herramienta con la fuerza legal suficiente para garantizar la protección material de sus derechos, así:

- Ley 29 de 1975 (*Modificada Ley 687 de 2001*): Faculta al Gobierno Nacional para establecer la protección de la ancianidad, y crea el Fondo Nacional de la Ancianidad Desprotegida para que dicte las disposiciones necesarias tendientes a favorecer a los mayores de 60 años que carezcan

² INFORME MUNDIAL SOBRE VIOLENCIA Y SALUD. OMS 2005. Cap. 5. El maltrato a las personas mayores.

³ Baker AA. *Granny-battering*. *Modern Geriatrics*, 1975, 5:20-24.

⁴ Burston GR. “Granny battering”. *British Medical Journal*, 1975, 3:592.

⁵ Randal J, German T. *The ageing and development report: poverty, independence, and the world's people*. Londres, HelpAge International, 1999.

⁶ Op cit., 1. INFORME MUNDIAL SOBRE VIOLENCIA Y SALUD. OMS 2005. Cap 5. El maltrato a las personas mayores.

de recursos económicos que les permitan subsistir dignamente. (Derogada parcialmente por la Constitución Política de 1991).

- *Ley 48 de 1986 (Modificada Ley 687 de 2001)*: Se autoriza a las asambleas departamentales, a los consejos intendenciales y comisariales y al Concejo Distrital de Bogotá, para emitir una estampilla (hasta \$500.000.000) como recurso para contribuir a la construcción, dotación y funcionamiento de los centros de bienestar del anciano en cada una de sus respectivas entidades territoriales.

- *Decreto 57 de 1988*: Por el cual se reglamenta el Fondo de Salud Mental y Asistencia al Anciano desamparado de Bogotá creado por el Acuerdo 17 de 1987.

- *Resolución 7020 de 1992*: “Derechos del anciano”.

- *Ley 100 de 1993 S.G.S.S Libro IV “Servicios Complementarios”*: Servicios sociales complementarios para el anciano en materia de educación, cultura, recreación, turismo y preparación para la jubilación.

- *Ley 687 de 2001 (Modificada casi en su totalidad Ley 1276 de 2009)*: Por medio de la cual se modifica la Ley 48 de 1986, que autoriza la emisión de una estampilla pro-dotación y funcionamiento de los Centros de Bienestar del Anciano, instituciones y centros de vida para la tercera edad.

- *Decreto 3039 de 2007 “Plan Nacional de Salud Pública (PNSP) 2007 – 2010”*: Establece dentro de los propósitos del PNSP: 3. Enfrentar los retos del envejecimiento poblacional y la transición demográfica. No es una norma específica del Adulto Mayor, pero sí es importante en cuanto a que resalta su importancia para el cuatrienio 2007 – 2010.

- *Ley 1171 de 2007*: “Beneficios a los Adultos Mayores (> 62 años)” SISBÉN I y II.

- *Ley 1276 de 2009* “Modifica la Ley 687 de 2001 y establece nuevos criterios de tención integral del Adulto Mayor en los Centros Vida”.

- *Ley 1351 de 2009*: Toma como Adulto Mayor (> 66 años) Por medio de la cual se establecen las condiciones mínimas que dignifiquen la estadia de los adultos mayores en los centros de protección, centros de día e instituciones de atención.

La tipificación de una conducta implica que la evolución social ha hecho ciertos comportamientos o supuestos de hecho más peligrosos por su potencial de romper la paz, la armonía y la seguridad, demandando del Estado una reacción plena con las facultades que el derecho sancionador le otorga.

En esta medida, toda norma penal fundamentalmente es la descripción puntual de una conducta, de las condiciones exactas que deben presentarse para que esta sea considerada un delito, y en consecuencia deba ser perseguida por el Estado. Esto implica que, al momento de considerar el texto del

articulado, se introducirán modificaciones para dar mayor precisión a las descripciones de los tipos penales nuevos que se pretende introducir, en ejercicio de la técnica legislativa.

Lo que no puede dudarse es la conveniencia del presente proyecto de ley, teniendo en cuenta las rápidas transformaciones poblacionales y culturales, que han convertido al del adulto mayor en una franja poblacional vulnerable dados los factores de violencia referenciados puntualmente por los autores al citar el Informe Forensis, la condición marginal que la sociedad le ha conferido a las personas adultas mayores, y al cambio de la estructura económica nacional que propicia la dificultad para obtener empleo después de cumplir cierta edad.

Debe tenerse en cuenta que el enfoque frente al adulto mayor, previo a la Constitución de 1991, fue eminentemente asistencialista: la Ley 50 de 1886 establece medidas de protección para quienes se hubieran inutilizado en el servicio y no contaran con medidas de subsistencia, o bien, que fueran mayores de 60 años, la Ley 29 de 1975 faculta al Gobierno para tomar medidas de protección a favor de la ancianidad, el Decreto 2011 de 1976 organiza la protección nacional de la ancianidad y crea el Consejo Nacional de Protección al Anciano, hasta que el artículo 46 de la Constitución de 1991 consagró la norma fundamental frente a los esfuerzos estatales frente al adulto mayor, al ordenar: “*El Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria. El Estado les garantizará los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia*”.

Es en cumplimiento de dicho mandato que en vigencia de la Constitución de 1991 el Estado adelanta iniciativas como el Programa Nacional de Alimentación para el Adulto Mayor “Juan Luis Londoño de la Cuesta desde el 2002, y la Ley 797 de 2003, que crea el Programa de Protección Social al Adulto Mayor (PPSAM).

La enunciación de estas políticas públicas indican que toda iniciativa que pretenda la protección del adulto mayor no es más que el cumplimiento estricto de un mandato constitucional frente a una población vulnerable que el Departamento Administrativo Nacional de Estadística estima en 3.061.676 personas mayores de 65 años (que en 2011 se calcula en 3.153.738 personas), que representan el 6.7 % del total de la población nacional, lo que refleja el universo de sujetos pasivos a los cuales el proyecto de ley se dirige como marco de protección penal.

Edad	2010			2011		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Total Nacional	45.508.205	22.465.780	23.042.445	46.043.896	22.730.864	23.312.832
Mayor de 65 años	3.061.676	1.383.090	1.678.586	3.153.738	1.420.804	1.733.134

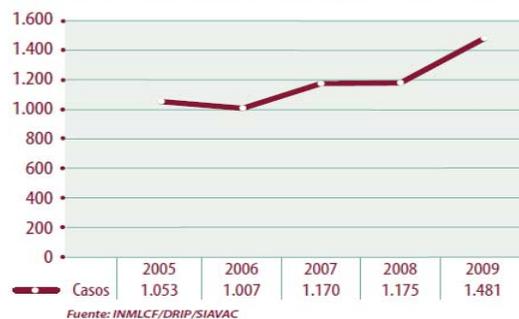
Con la realización en 1982 de la primera Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, que concluyó con el “Plan Internacional de Acción sobre

el Envejecimiento” (llamado Plan de Viena) que plantea recomendaciones para una nueva arquitectura institucional y de políticas públicas, en el marco de unos principios de política universal para enfrentar desde el ámbito estatal el problema de envejecimiento de la población.

La existencia de estas declaraciones de principios no resulta suficiente frente a la problemática que viven los adultos mayores en el país. Es necesario tomar medidas en todos los ámbitos, y uno de ellos, el de la sanción de aquellos que maltratan a los mayores de 60 años implicaría dejar de lado un vacío legislativo existente a la fecha frente a una fenomenología de maltrato hacia las personas adultas mayores.

En Colombia pasamos de 62.123 casos de violencia intrafamiliar en 1999 a 93.859 casos en 2009, lo que refleja una problemática en la que los agresores están dentro del mismo hogar. Frente a esos casos generales de violencia intrafamiliar, la violencia que tuvo como víctima a un adulto mayor pasó de 1.053 casos en 2005 a 1.481 casos en 2009, como lo muestra la siguiente gráfica:

Figura 9. Violencia en contra del adulto mayor. Colombia, 2009



Como lo señala el Informe Forensis 2009 “El adulto mayor pasa a ser ahora una persona en situación de vulnerabilidad frente a un hecho violento por encontrarse muchas veces en un estado de indefensión. Es así como el registro de la cifra de violencia en contra de esta población sube con el tiempo, constituyéndose en 2009 un pico importante en la línea de tendencia con respecto a los años anteriores con un incremento de 306 casos. Un aumento en los registros que no se había visto en los últimos años muestra que se está empezando a visibilizar esta problemática que requiere una mirada atenta desde todos los sectores como el de justicia y los de carácter tanto público como privado de protección y atención”.⁷

Continúa el Informe señalando puntualmente: “El rango de edad más afectado y propenso a experimentar un hecho de violencia por un

familiar estuvo ubicado entre los 60 a 64 años con un total de 563 casos (38%). La tasa de este mismo rango de edad pasó de 34 por cada cien mil habitantes a 41,7. (...) La violencia contra el adulto mayor y la infligida contra los niños y niñas, coincidieron en no encontrar diferencias entre hombres y mujeres. Al contrario de lo que pasa con las edades, pues en los niños, niñas y adolescentes, al aumentar la edad creció el número de registros, en el adulto mayor, el grueso de la información está en las edades más jóvenes. Esto habla del estado de indefensión en el que están niños y niñas hasta los cuatro años y los adultos y adultas mayores de 75 años cuando los registros de violencia en su contra bajan considerablemente. (...) Otro factor que llama la atención en cuanto al posible agresor, está asociado al consumo de alcohol de los victimarios, niveles altos de estrés debido al abandono de empleo para dedicarse al cuidado del adulto mayor y tal como se menciona en el artículo Reflexiones sobre el maltrato al anciano en la sociedad occidental, de la Revista Cubana de Medicina: “los cuidadores que admiten haber maltratado física o verbalmente a sus víctimas, muestran puntuaciones altas en las subescalas de depresión comparados con aquellos que no cometieron abuso”. Igualmente hace alusión a una pobre comunicación entre víctima y victimario (12).

Además de lo anterior, el mismo artículo realiza un perfil del agresor un poco más definido así:

1. Familiares que han estado cuidando de un anciano durante muchos años (promedio de 9 años y medio).
2. Convivencia permanente con la víctima.
3. Tipo de parentesco: 40 % cónyuge, 50 % hijos o nietos.
4. La mayoría de ellos tiene más de 50 años.
5. Socialmente aislados y generalmente desempleados.
6. Antecedentes de arrestos y delitos contra la propiedad.
7. Problemas económicos.
8. Salud mental: antecedentes de deterioro reciente o de depresión o ansiedad, alcoholismo o adicción a otra sustancia.
9. Comunicación inexistente.
10. En la infancia, hostilidades entre padres e hijos”.

Como aspecto puntual, debe tenerse en cuenta que la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez 2007-2019, enunciada por el Ministerio de la Protección Social, establece como Eje 1 es esta la “Protección de los Derechos Humanos de las per-

⁷ Informe Forensis 2009. Violencia Intrafamiliar. Colombia, 2009. Pág. 125.

sonas mayores”, incluyendo dentro de este eje la protección legal y gestión normativa, la cual se enuncia reconociendo que:

“A pesar del acerbo normativo existente en Colombia, se han identificado vacíos reglamentarios sobre la protección de las personas mayores, por lo cual se requiere revisarlo, promover y gestionar nuevas aproximaciones normativas que apoyen la gestión de la política pública de envejecimiento y vejez y que garanticen una protección integral de las personas mayores. Adicionalmente se evidencia el desconocimiento de las responsabilidades que las normas existentes han definido para los diferentes niveles del Estado y de la Sociedad.

Hacer realidad el ejercicio efectivo de los derechos y la garantía de los mismos por parte del Estado, obliga a movilizar acciones a nivel institucional e intersectorial que haga coherente la planificación, organización y ejecución de las acciones, orientadas a cumplir con las obligaciones del derecho para este grupo de especial Protección en los derechos humanos”⁸.

A la luz de este último planteamiento, evidenciamos que el concepto de protección integral, que implica garantías en todos los ámbitos de la vida de una persona adulta mayor, requiere la voluntad legislativa para establecer un mecanismo sancionador frente a los casos evidentes y reiterativos de maltrato en contra de los mayores de 60 años, que no cuenta con instrumentos legales que pasado el momento de prevención, y atendiendo el concepto de atención de la violencia, sancione al autor de un daño ya consumado.

Los elementos previamente planteados muestran claramente la necesidad de generar disposiciones normativas sustanciales que se sumen a los ya existentes mecanismos legales de protección y fuerza para una población vulnerable, que en unos casos son consideradas y tratadas como menores de edad o como minusválidos, y en otras son irrespetadas mediante el maltrato verbal, físico, o el abandono.

En muchos de los casos, se presenta abuso físico como agresión, desatención de necesidades e incumplimiento de las obligaciones por parte de los hijos; abuso material o económico como asignación de cargas y labores, chantaje para la reparación de sus bienes o dineros; y abusos contra la libertad obligándolos, por ejemplo, a vivir en hogares de sus familiares o en hogares geriátricos, lo que hace pertinente y viable el trámite del presente proyecto de ley.

Para concluir, la presente iniciativa no ordena gasto adicional ni tampoco otorga beneficios tributarios, y por lo tanto, no genera impacto fiscal.

IV. Pliego de modificaciones

TEXTO ORIGINAL PROYECTO	PLIEGO DE MODIFICACIONES
<p>Artículo 1°. La Ley 599 de 2000 tendrá un artículo NUEVO, del siguiente tenor:</p> <p>Artículo 230B. <i>Maltrato Físico en Persona Mayor de 60 Años.</i> El que empuje, propine bofetadas, puños, golpes, patadas, inmovilice a la fuerza, sujete mecánicamente, suministre por la fuerza medicamentos sin prescripción médica, o emplee otra forma de agresión física en contra de Persona Mayor con 60 años de edad o más, incurrirá en pena de 16 a 32 meses de prisión y multa de 10 a 20 salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p>	<p>Artículo 1°. La Ley 599 de 2000 tendrá un artículo NUEVO, del siguiente tenor:</p> <p>Artículo 230B. <i>Maltrato Físico en Persona Mayor de 60 Años.</i> El que ejerza cualquier forma de agresión física en contra de Persona Mayor de 60 años, incurrirá en pena de 16 a 32 meses de prisión y multa de 10 a 20 salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p>
<p>Artículo 2°. La Ley 599 de 2000 tendrá un artículo NUEVO, del siguiente tenor:</p> <p>Artículo 230C. <i>Maltrato Emocional o Psicológico en Persona Mayor de 60 Años.</i> El que profiera insultos, burlas, rechazo, amenazas de aislamiento, abandono o de institucionalización, así como intimidación en contra de Persona Mayor con 60 años de edad, o más, incurrirá en arresto de 6 a 8 meses y en multa de 5 a 10 salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p>	<p>Artículo 2°. La Ley 599 de 2000 tendrá un artículo NUEVO, del siguiente tenor:</p> <p>Artículo 230C. <i>Maltrato Emocional o Psicológico en Persona Mayor de 60 Años.</i> El que realice acciones que produzcan daño emocional o psicológico en contra de Persona Mayor de 60 años de edad, incurrirá en arresto de 6 a 8 meses y en multa de 5 a 10 salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p>
<p>Artículo 3°. La Ley 599 de 2000 tendrá un artículo NUEVO, del siguiente tenor:</p> <p>Artículo 230D. <i>Maltrato por Descuido, Negligencia o Abandono en Persona Mayor de 60 Años.</i> El que someta a condición de abandono y descuido a Persona Mayor con 60 años de edad o más, genere afectación en sus necesidades de higiene, vestuario, alimentación y salud, incurrirá en arresto de 8 a 12 meses y en multa de 10 a 15 salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p> <p>La anterior sanción de arresto será incrementada en doce meses cuando el cuidador, tutor, guardador, por prejuicio o descuido deje de proveer a la Persona Mayor los cuidados necesarios, a sabiendas de que este, por sí mismo, no es capaz de proveérselos.</p> <p>Parágrafo. El abandono de Persona Mayor por parte de institución a la que le corresponde su cuidado por haberlo asumido, será causal de la cancelación de los permisos o conceptos favorables de funcionamiento y multa de 20 salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p> <p>A efectos de acreditar el incumplimiento de la institución, el juez valorará dentro del marco del sistema de Calidad y los estándares de promoción y protección social de personas mayores de edad, el actuar de la institución para fijar la medida.</p>	<p>Artículo 3°. La Ley 599 de 2000 tendrá un artículo NUEVO, del siguiente tenor:</p> <p>Artículo 230D. <i>Maltrato por Descuido, Negligencia o Abandono en Persona Mayor de 60 Años.</i> El que someta a condición de abandono y descuido a Persona Mayor de 60 años de edad, incurrirá en arresto de 8 a 12 meses y en multa de 10 a 15 salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p> <p>La anterior sanción de arresto será incrementada en doce meses cuando el cuidador, tutor, guardador, por prejuicio o descuido deje de proveer a la Persona Mayor los cuidados necesarios, a sabiendas de que este, por sí mismo, no es capaz de proveérselos.</p> <p>Parágrafo. El abandono de Persona Mayor por parte de institución a la que le corresponde su cuidado por haberlo asumido, será causal de multa de 20 salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p>
<p>Artículo 4°. La Ley 599 de 2000 tendrá un artículo NUEVO, del siguiente tenor:</p> <p>Artículo 230E. <i>Maltrato Económico, Financiero y Patrimonial en Persona Mayor de 60 Años.</i> El que aprovechándose de la condición de Persona Mayor con 60 años de edad o más, le dé mal uso, explotación o apropiación, que le genere daño, pérdida, transformación, sustracción, destrucción, retención o falsificación de objetos, instrumentos de trabajo, documentos personales, bienes valores, derechos o recursos económicos destinados a satisfacer sus necesidades, incurrirá en prisión de 24 a 32 meses y en multa de 100 salarios mínimos legales mensuales.</p> <p>La anterior sanción se incrementará en la mitad cuando para la materialización de la conducta la Persona Mayor haya sido inducida a firmar documentos como testamentos o autorizaciones.</p>	<p>Artículo 4°. La Ley 599 de 2000 tendrá un artículo NUEVO, del siguiente tenor:</p> <p>Artículo 230E. <i>Maltrato Económico, Financiero y Patrimonial en Persona Mayor de 60 años.</i> El que aprovechándose de la condición de Persona Mayor de 60 años de edad, le dé mal uso a los bienes, derechos y/o recursos económicos de este, los explote y/o se apropie irregularmente, incurrirá en prisión de 24 a 32 meses y en multa de 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p> <p>La anterior sanción se incrementará en la mitad cuando para la materialización de la conducta la Persona Mayor de 60 años de edad haya sido inducida a firmar documentos, que implique disposición de su patrimonio.</p>
<p>Artículo 5°. <i>Vigencia.</i> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las que le sean contrarias.</p>	<p>Artículo 5°. <i>Vigencia.</i> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las que le sean contrarias.</p>

V. Proposición

Con fundamento en las consideraciones expuestas proponemos a la Plenaria de la Cámara de

⁸ Política Nacional de Envejecimiento y Vejez 2007-2019. Ministerio de la Protección Social, págs. 21 y 22.

Representantes **dar primer debate al Proyecto de ley número 012 de 2010 Cámara**, por la cual se adiciona la Ley 599 de 2000 o Código Penal.

Adriana Franco Castaño, Carlos Augusto Rojas Ortiz, Victoria Eugenia Vargas Vives, Rosmery Martínez Rosales, José Rodolfo Pérez Suárez, PonenteS.

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 012 DE 2010 CÁMARA

por la cual se adiciona la Ley 599 de 2000 o Código Penal.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La ley 599 de 2000 tendrá un artículo NUEVO, del siguiente tenor:

Artículo 230B. Maltrato físico en persona mayor de 60 años. El que ejerza cualquier forma de agresión física en contra de Persona Mayor de 60 años, incurrirá en pena de 16 a 32 meses de prisión y multa de 10 a 20 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Artículo 2°. La Ley 599 de 2000 tendrá un artículo NUEVO, del siguiente tenor:

Artículo 230C. Maltrato emocional o psicológico en persona mayor de 60 años. El que realice acciones que produzcan daño emocional o psicológico en contra de Persona Mayor de 60 años de edad, incurrirá en arresto de 6 a 8 meses y en multa de 5 a 10 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Artículo 3°. La ley 599 de 2000 tendrá un artículo NUEVO, del siguiente tenor:

Artículo 230D. Maltrato por descuido, negligencia o abandono en persona mayor de 60 años. El que someta a condición de abandono o descuido a Persona Mayor de 60 años de edad, incurrirá en arresto de 8 a 12 meses y en multa de 10 a 15 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

La anterior sanción de arresto será incrementada en doce meses cuando el cuidador, tutor, guardador, por prejuicio o descuido deje de proveer a la Persona Mayor los cuidados necesarios, a sabiendas de que este, por sí mismo, no es capaz de proveérselos.

Parágrafo. El abandono de Persona Mayor por parte de institución a la que le corresponde su cuidado por haberlo asumido, será causal de multa de 20 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Artículo 4°. La ley 599 de 2000 tendrá un artículo NUEVO, del siguiente tenor:

Artículo 230E. Maltrato económico, financiero y patrimonial en persona mayor de 60 años. El que aprovechándose de la condición de Persona Mayor de 60 años de edad, le dé mal uso a los bienes, derechos y/o recursos económicos de este, los explote y/o se apropie irregularmente, incurrirá en prisión de 24 a 32 meses y en multa de 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

La anterior sanción se incrementará en la mitad cuando para la materialización de la conducta la Persona Mayor de 60 años de edad haya sido inducida a firmar documentos, que implique disposición de su patrimonio.

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

Atentamente,

Adriana Franco Castaño, Carlos Augusto Rojas Ortiz,

Victoria Eugenia Vargas Vives, Rosmery Martínez Rosales, José Rodolfo Pérez Suárez,

Ponentes.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 018 DE 2010 CÁMARA

por medio de la cual se declara patrimonio de la Nación el Carnaval del Perdón y la Reconciliación del Putumayo.

Doctora

PILAR RODRÍGUEZ ARIAS

Secretaria General Comisión Segunda

Cámara de Representantes

Ciudad

Apreciada doctora:

En cumplimiento de la obligación asignada por la Mesa Directiva de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes contenida en el artículo 174 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 018 de 2010 Cámara**, por medio de la cual se declara patrimonio de la Nación el Carnaval del Perdón y la Reconciliación del Putumayo. Autor Guillermo Rivera Flórez.

I. TRÁMITE LEGISLATIVO

El proyecto de ley de la referencia fue radicado en la Cámara de Representantes, el día 21 de julio de 2010.

II. OBJETIVO Y CONTENIDO DEL PROYECTO

El propósito del proyecto de ley es la protección de la identidad cultural de la Nación a través de la declaratoria del Carnaval del Perdón y la Reconciliación del Putumayo como patrimonio de la Nación. El proyecto de ley parte de la importancia de la diversidad cultural de la Nación colombiana como principio que sustenta la identidad nacional. En ese contexto, el proyecto menciona algunos aspectos del pueblo indígena Camentsá y de su llegada al valle de Sibundoy. Posteriormente describe diversos aspectos del Carnaval del Perdón y la Reconciliación entre los que se destacan: sus fechas de realización, los desfiles y actos que se llevan a cabo durante la celebración, así como

las vestimentas que usan los integrantes de la población indígena y del Valle del Sibundoy que participan del carnaval.

El proyecto de ley tiene dos artículos. El primero declara patrimonio de la Nación el Carnaval del Perdón y Reconciliación del Putumayo. El segundo artículo establece la vigencia de la ley a partir de su promulgación.

III. IMPORTANCIA DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

Antes de adentrarnos en el análisis jurídico del Proyecto de ley 018 de 2010 vale la pena realizar unas reflexiones iniciales acerca de la importancia de esta iniciativa legislativa. Y estas reflexiones pueden iniciar indicando que durante más de un siglo, la población indígena y otras etnias del país, no contaron con garantías constitucionales que les permitieran el reconocimiento a su diferencia así como el derecho a exigir protección por parte del Estado a sus culturas. En el texto de la Constitución anterior por ejemplo, no se hacía ninguna referencia a las poblaciones indígenas, quienes únicamente estuvieron protegidas por las instituciones que, como el resguardo, venían rigiendo desde la Colonia, y que fueron adoptadas durante la época de la Independencia.

La Constitución de 1991 por el contrario, cambió este panorama y buscó fundamentar la identidad nacional de los colombianos a partir del reconocimiento en el país de la coexistencia de diversas culturas como la indígena, la negra, los raizales isleños, que junto con el resto de la sociedad, conforman la Nación colombiana. Por ello, el texto constitucional consagra como uno de los principios del Estado Colombiano la diversidad étnica y cultural. Reza el artículo 7° del la Constitución lo siguiente:

Artículo 7°. El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana.

Mediante este artículo, se reconoce que los más de 80 pueblos indígenas que se encuentran asentados en el territorio colombiano hacen parte de la Nación colombiana. La norma constitucional entonces dota a los miembros de las distintas comunidades indígenas de una serie de instrumentos y mecanismos encaminados a proteger sus costumbres, sus manifestaciones culturales, su lengua, entre otros aspectos, a partir del respeto a sus territorios, el reconocimiento de sus autoridades tradicionales e incluso les da la posibilidad de dirimir internamente sus conflictos a través de la creación y funcionamiento de la jurisdicción especial indígena. A su vez, la Constitución de 1991 abre paso a los miembros de los pueblos indígenas en el camino de la participación política como medio eficaz para la promulgación de todos estos valores y la defensa de los demás derechos consagrados en la Carta Constitucional.

Igualmente, la Constitución estatuye en su artículo 70 la igualdad y la dignidad de todas las

culturas que conviven en el país, con lo cual se fundamenta la identidad nacional. Dicho de otro modo, no se aleja el constituyente de las raíces autóctonas que junto a otras culturas dieron origen a la sociedad colombiana actual. Por lo tanto, se compromete a la protección de estas culturas en igualdad de condiciones, y a difundir y desarrollar las diversas manifestaciones culturales de la Nación sin discriminar a las minorías étnicas.

Al reconocer lo valioso de cada cultura y proteger su identidad cultural, se les otorga el derecho a oponerse contra cualquier tipo de interferencia y de manifestación que les afecte, con la pretensión de cambiarlas para identificarlas con los valores imperantes para la mayoría de la sociedad, en detrimento de su propia identidad.

En este contexto, se considera sumamente valiosa la iniciativa contemplada en el Proyecto de ley 018 de 2010 pues su pretensión se enmarca en la concretización del principio de la diversidad étnica y cultural a través de la protección de manifestaciones culturales de tanta importancia para la comunidad Camentsá asentada en el valle del Sibundoy del departamento del Putumayo, como lo es la celebración del Carnaval del Perdón y la Reconciliación.

Por ello, queremos manifestar que compartimos plenamente el ánimo y la intención del proyecto de ley en comento, en el sentido de reconocer las manifestaciones culturales del pueblo Camentsá, para que a través de la declaración que se propone, se le otorgue la debida atención y protección por parte del Estado colombiano a las distintas manifestaciones que integran nuestro patrimonio cultural inmaterial.

IV. ANÁLISIS DEL PROYECTO DE LEY

Debe aclararse que el Proyecto de ley tanto en su articulado como en su título hace referencia a patrimonio de la Nación, figura que no tiene reconocimiento legal en el ordenamiento jurídico colombiano.

No obstante lo anterior, se puede entender que esta iniciativa legislativa tiene el propósito de incorporar estas festividades al Patrimonio Cultural de la Nación, concepto este que sí se encuentra regulado en la Ley 397 de 1997 y en la Ley 1185 de 2008 que la modificó.

Ahora bien, sobre el concepto de patrimonio cultural de la Nación resulta preciso mencionar que la Ley 1185 de 2008, modificó la Ley 397 de 1997, conocida como la ley de cultura. A través de esta modificación se incorporó el concepto de patrimonio cultural inmaterial, entendido como el conjunto de manifestaciones, prácticas, usos, representaciones, expresiones, conocimientos, técnicas y espacios culturales, que las comunidades y los grupos reconocen como parte integrante de su patrimonio cultural.

De acuerdo con esta definición, el Carnaval del Perdón y la Reconciliación del Valle del Sibundoy

se puede identificar como una manifestación del patrimonio cultural inmaterial de la Nación.

En relación con la declaración de un bien sea de carácter material o inmaterial como patrimonio cultural de la Nación, estas normas jurídicas determinan un procedimiento que debe efectuarse de forma previa a la realización de la declaratoria. Este procedimiento se encuentra contenido en el artículo 5° de la Ley 1185 de 2008, para la declaratoria de bienes de carácter general y en el artículo 11-1 para los bienes culturales de carácter inmaterial, específicamente. Dice esta norma:

“Artículo 11-1. Patrimonio cultural inmaterial. El patrimonio cultural inmaterial está constituido, entre otros, por las manifestaciones, prácticas, usos, representaciones, expresiones, conocimientos, técnicas y espacios culturales, que las comunidades y los grupos reconocen como parte integrante de su patrimonio cultural. Este patrimonio genera sentimientos de identidad y establece vínculos con la memoria colectiva. Es transmitido y recreado a lo largo del tiempo en función de su entorno, su interacción con la naturaleza y su historia y contribuye a promover el respeto de la diversidad cultural y la creatividad humana.

1. Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial. Las manifestaciones del patrimonio cultural inmaterial podrán ser incluidas en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial.

Cualquier declaratoria anterior como bien de interés cultural del ámbito nacional respecto de las manifestaciones a las que se refiere este artículo quedará incorporada a la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial a partir de la promulgación de esta ley.

2. Plan de Salvaguardia. Con la inclusión de una manifestación cultural en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial se aprobará un Plan Especial de Salvaguardia orientado al fortalecimiento, revitalización, sostenibilidad y promoción de la respectiva manifestación.

El Ministerio de Cultura reglamentará para todo el territorio nacional el contenido y alcance de los Planes Especiales de Salvaguardia.

3. Identificación. Como componente fundamental para el conocimiento, salvaguardia y manejo del patrimonio cultural inmaterial, corresponde al Ministerio de Cultura, en coordinación con el Instituto Colombiano de Antropología e Historia, definir las herramientas para la identificación de las manifestaciones.

La identificación de las manifestaciones a que se refiere este artículo se hará con la participación activa de las comunidades.

4. Competencias. La competencia y manejo de la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial corresponde al Ministerio de Cultura en coordinación con el Instituto Colombiano de

Antropología e Historia, y a las entidades territoriales según lo previsto en el artículo 8° de este Título.

En todo caso, la inclusión de manifestaciones en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial, deberá contar, según el caso, con el concepto previo favorable del Consejo Nacional de Patrimonio Cultural, o de los respectivos Consejos Departamentales o Distritales de Patrimonio Cultural”.

Tanto este artículo, como el artículo 5° de la Ley 1185 de 2008 -que más adelante será transcrito-, describen el procedimiento para las declaratorias de un bien como patrimonio cultural pero por vía administrativa, es decir, cuando la declaratoria es efectuada por el Ministerio de Cultura o por las autoridades administrativas de las entidades territoriales. Sin embargo, guardan silencio respecto al procedimiento que debe adelantarse para que un bien sea declarado como patrimonio cultural de la Nación por parte del Congreso de la República.

Ante este vacío normativo vale la pena realizar el siguiente cuestionamiento: ¿la ausencia de procedimientos para que el Congreso de la República declare un bien como patrimonio cultural de la Nación deviene en una restricción a la potestad del legislador de crear leyes realizando esta clase de declaratorias?

A continuación, esta ponencia dará respuesta a este interrogante

1. La potestad del Congreso para expedir leyes en las que se declaran bienes como patrimonio cultural de la Nación

Una primera respuesta que puede darse al interrogante planteado, señala que tras la expedición de la Ley 1185 de 2008, el Congreso de la República perdió su competencia para expedir leyes en este sentido por no estar regulada en esta norma jurídica la manera como debe proceder el legislativo para el desarrollo de esta tarea de forma armónica con el funcionamiento del Sistema Nacional de Patrimonio Cultural.

De acuerdo con esta interpretación, no resulta adecuado para el ordenamiento jurídico colombiano que mientras unos bienes o manifestaciones culturales deban ser sometidos a diversos procedimientos previos encaminados a proferir documentos de carácter técnico para garantizar y preservar estos bienes, otros bienes, con la sola declaración realizada por parte del Congreso mediante una ley, integren el conjunto de bienes considerados como patrimonio cultural, sin que medie ninguna consideración de índole técnica.

Así lo hizo saber el Gobierno Nacional del ex Presidente Álvaro Uribe Vélez que haciendo uso de la atribución conferida en el artículo 166 de la C.P., objetó la sanción del proyecto de Ley 270 de 2009, que dio origen a la Ley 1353 de 2009. Debe mencionarse que esta ley es la única norma que sobre esta clase de temas se ha promulgado por el Congreso después de la entrada en vigencia Ley

1185 de 2008 y por ello resulta válido observar los inconvenientes que sobre esta temática se presentaron para la promulgación de esta iniciativa. Afirmó lo siguiente el Gobierno Nacional:

“La creación del Sistema Nacional de Patrimonio Cultural obedeció a la necesidad de articular todo lo relativo al Patrimonio Cultural de la Nación de una manera coherente y orientada, dándole prioridad al interés general sobre los intereses particulares y evitando que las decisiones trascendentales en este campo sean tomadas sin que se consulte a las comunidades y colectividades creadoras o identificadas con los bienes y manifestaciones que constituyen este patrimonio cultural”.

(...)

El reconocimiento de patrimonio cultural de la Nación a través de la adopción de leyes genera un profundo quebrantamiento del Sistema Nacional de Patrimonio Cultural tal y como se concibió por el Legislador en la Ley 1185 de 2008, generando, en muchos casos, riesgos para las manifestaciones culturales que se pretende proteger con la adopción de este tipo de instrumentos”¹.

Sin embargo, se considera que esta interpretación no encuentra sustento en la Ley 1185 de 2008, pues esta norma jurídica debe interpretarse como un todo armónico y en su texto se encuentra claramente determinada la atribución para el Congreso de la República de expedir leyes para declarar bienes como patrimonio cultural de la Nación.

En este orden de ideas, una respuesta al interrogante planteado que niegue la potestad del legislador de realizar esta clase de declaratorias es contraria al texto expreso de la Ley 1185 de 2008 que, en su artículo 5°, establece los requisitos generales para la declaración de bienes como patrimonio cultural de la Nación. Esta norma determina lo siguiente:

“Procedimiento para la declaratoria de bienes de interés cultural.

a) Al Ministerio de Cultura, previo concepto favorable del Consejo Nacional de Patrimonio Cultural, le corresponde la declaratoria y el manejo de los bienes de interés cultural del ámbito nacional.

Son bienes de interés cultural del ámbito nacional los declarados como tales por la ley, el Ministerio de Cultura o el Archivo General de la Nación, en lo de su competencia, en razón del interés especial que el bien revista para la comunidad en todo el territorio nacional;

b) A las entidades territoriales, con base en los principios de descentralización, autonomía y participación, les corresponde la declaratoria y el manejo de los bienes de interés cultural del ámbito departamental, distrital, municipal, de los territorios indígenas y de las comunidades negras de que trata la Ley 70 de 1993, a través de las go-

bernaciones, alcaldías o autoridades respectivas, previo concepto favorable del correspondiente Consejo Departamental de Patrimonio Cultural, o del Consejo Distrital de Patrimonio Cultural en el caso de los distritos.

Son bienes de interés cultural del ámbito de la respectiva jurisdicción territorial los declarados como tales por las autoridades departamentales, distritales, municipales, de los territorios indígenas y de los de las comunidades negras de que trata la Ley 70 de 1993, en el ámbito de sus competencias, en razón del interés especial que el bien revista para la comunidad en una división territorial determinada.

Los bienes de interés cultural del ámbito departamental, distrital, municipal, de los territorios indígenas y de las comunidades negras de que trata la Ley 70 de 1993, pueden ser declarados como bienes de interés cultural del ámbito nacional por el Ministerio de Cultura en la forma prevista en el literal a) de este artículo, en coordinación con el respectivo Consejo Departamental o Distrital de Patrimonio Cultural, sobre los valores del bien de que se trate.

Para la declaratoria y el manejo de los bienes de interés cultural se aplicará el principio de coordinación entre los niveles nacional, departamental, distrital y municipal, de los territorios indígenas y de los de las comunidades negras de que trata la Ley 70 de 1993.

Procedimiento

La declaratoria de los bienes de interés cultural atenderá el siguiente procedimiento, tanto en el orden nacional como territorial:

1. El bien de que se trate se incluirá en una Lista Indicativa de Candidatos a Bienes de Interés Cultural por la autoridad competente de efectuar la declaratoria.

2. Con base en la lista de que trata el numeral anterior, la autoridad competente para la declaratoria definirá si el bien requiere un Plan Especial de Manejo y Protección.

3. Una vez cumplido el procedimiento descrito en los dos numerales anteriores, el Consejo Nacional de Patrimonio Cultural respecto de los bienes del ámbito nacional, o el respectivo Consejo Departamental o Distrital de Patrimonio Cultural, según el caso, emitirá su concepto sobre la declaratoria y el Plan Especial de Manejo y Protección si el bien lo requiriere.

4. Si el concepto del respectivo Consejo de Patrimonio Cultural fuere favorable, la autoridad efectuará la declaratoria y en el mismo acto aprobará el Plan Especial de Manejo y Protección si este se requiriere.

Parágrafo 1°. *En caso de que la declaratoria de que trata este artículo surgiera de iniciativa privada o particular se seguirá el mismo procedimiento, en cuyo caso el particular solicitante presentará el respectivo Plan Especial de Manejo*

¹ Objeciones presidenciales al Proyecto de ley 270 de 2009. *Gaceta* 858 de 2009.

y Protección si este se requiriese, y este será sometido a revisión del respectivo Consejo de Patrimonio Cultural.

Parágrafo 2º. Revocatoria. *La revocatoria del acto de declaratoria de bienes de interés cultural corresponderá a la autoridad que lo hubiera expedido, previo concepto favorable del respectivo Consejo de Patrimonio Cultural, en el caso en que dichos bienes hayan perdido los valores que dieron lugar a la declaratoria. Tratándose de la revocatoria de declaratorias de monumentos nacionales o bienes de interés cultural efectuadas por el Ministerio de Educación, la revocatoria corresponderá al Ministerio de Cultura.*"

Si se observa con atención esta disposición resulta posible reconocer que esta norma jurídica no es clara por los siguientes motivos: La norma enuncia al Ministerio de Cultura y a las Entidades Territoriales como autoridades con competencia para realizar la declaratoria de un bien como patrimonio cultural. Esta enunciación parecería excluir la competencia del Congreso en la materia. Sin embargo, la norma consagra que es posible declarar un bien como patrimonio cultural de la Nación a través de las leyes. Siendo esta atribución una competencia única del Congreso de la República quedaría cobijada la posibilidad de que este órgano realice también esta clase de declaratorias.

Esta antinomia o contradicción normativa no puede interpretarse limitando de forma desproporcionada la atribución del Congreso de la República de expedir leyes de esta naturaleza. Así lo reconoció el Congreso en el informe de ponencia a las objeciones presidenciales presentadas al Proyecto de ley 270 de 2009. Dijo sobre el particular esta ponencia:

"Estos son los fundamentos dentro de los cuales se ha movido nuestra intención para hacer que la actividad comunitaria que se ha desarrollado y heredado a través de generaciones en torno al Carnaval Departamental de Santo Tomás, como símbolo de las festividades en el Municipio, con impacto sociocultural, perdurabilidad y proyección, sea declarada Patrimonio cultural de la Nación. ¿Por qué razón no puede el Ministerio de Cultura, en colaboración armónica con el Congreso de la República acompañar el proceso democrático de tales declaraciones? ¿O es que para el Gobierno Nacional resulta más democrático un acto unilateral de la Administración haciendo tal declaración?"

Se ha querido vender la idea de que a partir de la expedición de la Ley 1185 de 2008 el Congreso no puede volver a tramitar este tipo de proyectos que, hoy se objetan. La ley no le está impidiendo al Congreso que apruebe esta clase de proyectos, porque sería admitir que una ley ordinaria modificó la Cláusula General de Competencias que es de rango constitucional. No otro es el sentido interpretativo del artículo 5º de esta ley, modificatorio del artículo 8º de la Ley 397 de 1997, cuando estableció que son bienes de interés cultural del

*orden nacional los declarados por la ley, el Ministerio de la Cultura o el Archivo General de la Nación"*².

Nuestra ponencia comparte este criterio. Es decir, creemos que el Congreso es competente para declarar un bien como patrimonio cultural de la Nación, así la norma jurídica que regula la materia no sea lo suficientemente clara en determinar qué procedimiento debe seguirse por parte del Legislador cuando realiza esta clase de declaratorias.

A continuación, esta ponencia se dedicará a establecer los lineamientos que deben seguirse para la realización de estos trámites legislativos. Vale la pena mencionar que el trámite del Proyecto de ley 270 de 2009 que es el único precedente con el que se cuenta en el momento para esta clase de normas, no da muchas luces sobre este particular pues en esa oportunidad se consideró por parte de los ponentes que como el proyecto había sido discutido en el año 2007, de forma previa a la expedición de la Ley 1185 de 2008, no le era aplicable el procedimiento consagrado en esta ley para la declaratoria de un bien como patrimonio cultural.

2. Procedimiento que debe seguir el Congreso para la realización de estas declaratorias de forma armónica con la Ley 1185 de 2008

Se afirmó que la Ley 1185 de 2008 no estableció ningún tipo de procedimiento para determinar cómo se declara un bien como patrimonio cultural de la Nación a través de una ley, pero que esta norma dejó incólume esta potestad en favor del órgano legislativo.

Ahora bien, otra posible interpretación puede sostener que para estas declaratorias el Congreso no cuenta con ningún trámite adicional a las exigencias establecidas por la Constitución y las leyes para la promulgación de las leyes ordinarias.

Sin embargo, vale la pena reflexionar acerca de la importancia de incorporar los trámites y procedimientos consagrados en la Ley 1185 de 2008 a las labores realizadas por el Legislador en esta materia, para evitar un distanciamiento y desarticulación con las funciones que realizan los distintos órganos del Sistema Nacional de Patrimonio Cultural.

Si este propósito se encuentra como plausible, no resulta adecuado sostener que el vacío normativo de la Ley 1185 de 2008 respecto a la declaratoria de bienes como patrimonio cultural de la Nación por parte del Congreso deba resolverse sin que se le exija al parlamento el cumplimiento de los procedimientos establecidos en los artículos 5º y 11-1 de la mencionada norma jurídica. Una premisa de esta naturaleza, significaría que el Congreso expide leyes para regular las materias y luego, vía excepción, se coloca el mismo por encima de los procedimientos creados para racionalizar el funcionamiento del Estado.

² Informe de ponencia a las objeciones presidenciales al Proyecto de ley 270 de 2009. *Gaceta* 940 de 2009.

Si con la Ley 1185 de 2008 se trató de ordenar lo relacionado con el patrimonio cultural de la Nación, mal podría el Congreso sostener que estos procedimientos son aplicables para las actuaciones de las demás autoridades de la República pero no para las propias actuaciones del parlamento, pues entonces esta clase de procedimientos carecerían de razonabilidad y se mostrarían como innecesarios y hasta arbitrarios.

En términos del principio general del derecho a la igualdad carece de sustento que mientras para la declaratoria de los bienes culturales que se realiza por las autoridades administrativas se exigen unos requisitos técnicos de forma previa, la declaratoria que de estos bienes se haga por medio de la ley no deba contar con estas mismas exigencias técnicas.

Luego esta interpretación tampoco parece ser la adecuada para armonizar las atribuciones del Congreso de la República con el contenido de la Ley 1185 de 2008 y con la norma constitucional.

Pero como la Ley 1185 de 2008 no es clara se hace preciso acudir a sus antecedentes normativos para verificar si en ellos existe alguna clase de criterio que permita solucionar el vacío normativo del que venimos hablando.

Si se revisan los antecedentes de la Ley 1185 de 2008 se pone en evidencia que para los bienes declarados por el Congreso de la República como patrimonio cultural de la Nación, la exposición de motivos aclaraba que era necesario cumplir con un paso previo a la declaratoria, cual es el de contar con el concepto favorable del Consejo Nacional de Patrimonio Cultural. Dice la exposición de motivos de la mencionada ley: “Un punto a tener en cuenta, en los primeros elementos del articulado, es que toda declaratoria que efectúe el Congreso de la República para proteger bienes del patrimonio cultural deberá contar con el concepto previo del Ministerio de Cultura a través del Consejo Nacional de Patrimonio Cultural. A este organismo le compete, además, la autorización, en casos excepcionales, para la enajenación o préstamo de bienes de interés cultural de carácter nacional entre entidades públicas; se establece la posibilidad de darlos en comodato a entidades privadas sin ánimo de lucro de reconocida idoneidad, hasta por un término de cinco (5) años prorrogables”³. (Subrayado fuera de texto).

Por ello, aunque la ley expresamente no estableció un deber para el parlamento de cumplir con los requisitos previos a la declaratoria de un bien como de interés cultural, sí dejó consignado en la exposición de motivos la necesidad de que de forma previa a estas declaratorias se contara con el concepto previo del Consejo de Patrimonio Cultural.

Queda claro que el espíritu de esta norma jurídica no fue el de recortar las potestades del legislativo para declarar bienes culturales como patrimonio de la Nación, sino armonizar estas de-

claratorias, con la realización de procedimientos de índole técnico, tendientes a efectivizar estos reconocimientos mediante la adopción de instrumentos encaminados a la protección de estos bienes culturales.

En este orden de ideas, el Congreso de la República no ha perdido su competencia para declarar un bien cultural de carácter inmaterial como patrimonio cultural de la Nación. Sin embargo, esta competencia se encuentra limitada a que se cuente de forma previa a la declaratoria con el concepto favorable de un órgano de orden técnico como lo es el Consejo Nacional de Patrimonio Cultural.

Para el caso específico del Proyecto de ley 018 de 2010 se pudo constatar por esta ponencia, que estos trámites se están adelantando por el Ministerio de Cultura, y que en reunión ordinaria del Consejo Nacional de Patrimonio Cultural celebrada el día 11 de junio de 2010 este órgano decidió dar concepto favorable para que el Carnaval del Perdón y Reconciliación del Valle del Sibundoy fuera incorporado en la Lista representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial y se procediera a la realización del Plan Especial de Salvamento de esta muestra cultural. Siendo esto así, resulta posible dar trámite al Proyecto de ley 018 de 2010.

Sólo esta interpretación puede encontrarse como conforme a los preceptos constitucionales, pues una interpretación que restrinja la posibilidad del Congreso de realizar tales declaratorias es contraria el texto expreso del artículo 5° de la Ley 1185 de 2008. Así mismo, una interpretación que no tome en cuenta los preceptos de esta norma y que autorice la declaratoria de un bien como patrimonio cultural de la Nación sin tener en consideración el mencionado procedimiento afecta la coherencia del ordenamiento jurídico y el funcionamiento del Sistema Nacional de Cultura.

IV. CONCLUSIÓN

El Congreso de la República se encuentra revestido de facultades para declarar los bienes culturales inmateriales como el Carnaval del Perdón y la Reconciliación del valle del Sibundoy como patrimonio cultural de la Nación. Sin embargo, para armonizar esta facultad con los postulados y disposiciones de la Ley 1185 de 2008, resulta preciso contar de forma previa a estas declaratorias con el concepto favorable del Consejo de Patrimonio Cultural. Para este caso concreto, el Consejo ya se pronunció acordando la incorporación del mencionado carnaval a la lista representativa de patrimonio cultural inmaterial. Por lo anterior, es posible dar primer debate a esta iniciativa.

De todas formas resulta necesario incorporar la expresión patrimonio cultural de la Nación a los distintos artículos del Proyecto 018 de 2010 por cuanto, el proyecto original se encuentra redactado en los términos de declarar como patrimonio de la Nación al Carnaval del Perdón y la Reconciliación del Valle del Sibundoy, y el concepto legalmen-

³ *Gaceta* 83 de 2008.

te incorporado a las normas jurídicas del ordenamiento colombiano es el de patrimonio cultural de la Nación.

Igualmente se sugiere modificar el título y el artículo primero del proyecto de ley en comento en relación con el nombre del carnaval que se pretende declarar como patrimonio cultural.

En efecto, mientras en la exposición de motivos de la iniciativa se hace referencia al “Carnaval del Perdón y la Reconciliación” celebrado en el valle del Sibundoy, Putumayo, en el título y en su artículo primero la propuesta legislativa decreta la declaratoria como patrimonio cultural de la Nación del Carnaval del Perdón y la Reconciliación del Putumayo.

Si el proyecto de ley se deja en estos términos y no se modifica se puede prestar para equívocos lo ordenado por el legislador una vez este sea promulgado como ley de la República. Esta equivocación se puede dar por considerar como equivalentes el territorio del putumayo con el del valle del Sibundoy que está conformado por tres de los trece municipios que conforman la entidad territorial del Putumayo. O también se puede dar a entender que la voluntad del legislador es alterar el espacio en el que se celebra el carnaval para que este se realice a partir de la declaratoria, no en el lugar en donde tradicionalmente se realiza, es decir en el Valle del Sibundoy, sino en todo el departamento, razón por la cual resulta más adecuado modificar el nombre del Carnaval circunscribiéndolo al Carnaval del Perdón y la Reconciliación del valle del Sibundoy, Putumayo.

Por todo lo anterior se realiza la siguiente proposición:

V. PROPOSICIÓN

Dese primer debate con las siguientes modificaciones al **Proyecto de ley número 018 de 2010 Cámara**, por medio de la cual se declara patrimonio de la Nación el Carnaval del Perdón y la reconciliación del Putumayo.

“PROYECTO DE LEY NÚMERO 018 DE 2010 por medio de la cual se declara patrimonio cultural de la Nación el Carnaval del Perdón y la Reconciliación del Valle del Sibundoy, Putumayo.

EL Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto declarar patrimonio cultural de la Nación el Carnaval del Perdón y la Reconciliación del valle del Sibundoy, Putumayo.

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de su promulgación.

Cordialmente,

Bayardo Gilberto Betancourt Pérez,

Representante a la Cámara por el departamento de Nariño.

CONTENIDO

Gaceta número 648 - Miércoles, 15 de septiembre de 2010

CÁMARA DE REPRESENTANTES

Págs.

PONENCIAS

Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 055 de 2010 Cámara a Proyecto de ley por la cual se adicionan dos artículos al Código Penal Colombiano.....	1
Ponencia para primer debate y Pliego de modificaciones al Proyecto de ley número 010 de 2010 de Cámara, por medio de la cual se introducen modificaciones a la aplicación de subrogados penales en conductas punibles de homicidio y lesiones personales culposas derivadas de accidentes de tránsito, consagradas en los artículos 109 y 120 del Código Penal.....	3
Informe de ponencia para primer debate, Pliego de modificaciones y Texto propuesto al Proyecto de ley número 012 de 2010 Cámara, por la cual se adiciona la Ley 599 de 2000 o Código Penal.....	4
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 018 de 2010 Cámara, por medio de la cual se declara patrimonio de la Nación el Carnaval del Perdón y la Reconciliación del Putumayo.	10