



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

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

ISSN 0123 - 9066

AÑO XX - Nº 716

Bogotá, D. C., lunes, 26 de septiembre de 2011

EDICIÓN DE 32 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 ACTO LEGISLATIVO
 NÚMERO 94 DE 2011 CÁMARA**

por medio del cual se adiciona un nuevo artículo transitorio 66 a la Constitución Política de Colombia con el fin de darle coherencia a los diferentes instrumentos jurídicos de justicia transicional en el marco del artículo 22 de la Constitución Política.

Bogotá, D. C., septiembre 23 de 2011

Señora doctora

ADRIANA FRANCO CASTAÑO

Presidente Comisión Primera - Cámara de Representantes.

Ciudad

Asunto: Ponencia 1^{er} Debate - Proyecto de Acto Legislativo número 94 de 2011 Cámara.

Respetada doctora Franco Castaño:

De conformidad con la designación que me hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes como Ponente Único de la iniciativa de la referencia, me permito presentar ponencia para primer debate del Proyecto de Acto Legislativo número 94 de 2011 Cámara.

1. Introducción

Desde sus inicios en 2002, la Política de Defensa y Seguridad Democrática (PDSD) ha sido en esencia una política de protección de la población. Su objetivo estratégico ha sido “reforzar y garantizar el Estado de Derecho en todo el territorio, mediante el fortalecimiento de la autoridad democrática: del libre ejercicio de la autoridad de las instituciones, del imperio de la ley y de la participación activa de los ciudadanos en los asuntos de interés común”. Desde entonces Colombia se encuentra en un proceso de ampliación de la sombrilla del Estado de Derecho al resto del territorio nacional que se encontraba desprotegido. Gracias a eso hoy tenemos presencia de la Fuerza Pública en los

1102 municipios del país, entre 2002 y 2010 el número de homicidios se redujo en un 46%, las víctimas de masacres en un 73%, el homicidio de sindicalistas en un 84%, el de indígenas en un 57%, y el secuestro en un 90%. Colombia es hoy un Estado Social de derecho que ha asumido seriamente el reto de profundizar la democracia y garantizar a sus ciudadanos los derechos y libertades públicas.

Gracias a este proceso, cuyo objetivo estratégico ha sido retomado por el Gobierno del Presidente Juan Manuel Santos –tanto en el Plan Nacional de Desarrollo 2010–2014 como en la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad y en la Política de Seguridad Ciudadana– hoy es posible pensar en un marco jurídico de carácter constitucional sobre justicia transicional. La profundización de las garantías de seguridad en el país hoy implica que Colombia debe y puede enfrentar de manera responsable y legítima su transición del conflicto armado interno hacia la paz. Así, el fortalecimiento de la capacidad institucional del Estado Colombiano y la garantía del imperio de la ley en todo el territorio nacional, pilares de la seguridad democrática, han constituido el primer paso para que hoy sea posible pensar en un marco jurídico que facilite la terminación definitiva del conflicto armado. De ahí que el proyecto de Acto Legislativo que se pone en consideración para primer debate en nada contradiga el objetivo primordial de garantizar la seguridad. Por el contrario, se trata de profundizar en estos logros con el fin de garantizar la no repetición.

El proyecto de Acto Legislativo simplemente reconoce una realidad: los mecanismos de justicia transicional que han sido hasta ahora empleados para alcanzar la paz están en una profunda crisis, a pesar de los enormes esfuerzos de la rama judicial. Una de las causas de esta crisis ha sido sin duda la falta de una estrategia integral y coherente que, de la mano de la política de seguridad, facilite el cierre de los distintos capítulos del conflicto armado interno.

Las décadas de violencia de los grupos armados organizados al margen de la ley presentan al Estado y a la sociedad en general un reto mayor: ¿qué tratamiento dar a las violaciones masivas de los derechos humanos y a las infracciones al Derecho Internacional que han sido producto del conflicto armado interno? Esta es una situación clásica de “transición” como la han conocido otros países del mundo que han sufrido conflictos similares.

Para ello Colombia ha adoptado una serie de instrumentos jurídicos de carácter transicional, que si bien han contribuido con mayor o menor eficacia al logro de objetivos específicos, aún no han sido aplicados de manera integral para desarrollar una verdadera estrategia transicional que cumpla con el objetivo primordial del logro de la paz y la atención de los derechos de las víctimas.

Eso es lo que se propone hacer en primera instancia este acto legislativo; orientar los procesos y darle herramientas a los poderes públicos para diseñar e implementar una estrategia coherente que bajo la guía constitucional permita darle un tratamiento excepcional, propio de la justicia transicional, a las violaciones masivas producto del conflicto armado interno. Este es el principal objetivo del proyecto de acto legislativo: ser la hoja de ruta que posibilite a las fuerzas políticas y democráticas garantizar una transición legítima y responsable hacia la paz estable y duradera.

Estas estrategias complementan de manera definitiva la política de seguridad del país. En la medida en que la Fuerza Pública ha avanzado hacia la protección de cada uno de los ciudadanos, y que las distintas instituciones han llegado a todo el territorio nacional, el país necesita un marco jurídico constitucional de justicia transicional que le permita dar el paso final hacia la consolidación de la paz.

2. Justificación general del proyecto

Al menos desde la Ley 418 de 1997 y sus respectivas prórrogas, pasando por la Ley 975 de 2005, la Ley 1424 de 2010 y la Ley 1448 de 2011 –Ley de Víctimas–, Colombia ha desarrollado una serie de instrumentos de justicia transicional para responder a diferentes coyunturas de violencia, con mayor o menor éxito. Si bien hay muchas lecciones aprendidas en estos procesos, no está clara la relación entre los diferentes instrumentos jurídicos, ni tampoco –y este es el punto fundamental– la contribución coherente de todos estos al fin último de la justicia transicional en Colombia que debe ser *facilitar y consolidar el logro de la paz*, protegiendo a la vez los derechos de todas las víctimas del conflicto armado interno.

El concepto de justicia transicional se refiere, como su nombre lo indica, al marco institucional necesario para garantizar una transición exitosa. En el caso de Colombia cabe hacerse primero la pregunta: ¿de qué transición estamos hablando? No se trata evidentemente de una transición de un régimen autoritario a una democracia liberal, del tipo que ha constituido el paradigma y la base de la doctrina internacional de la justicia transicional. Por muchas que sean las deficiencias de la democracia colombiana, el “momento transicional” de ampliación y profundización de la democracia se dio ya hace dos décadas con la promulgación

de la Constitución de 1991. En este sentido, estamos más bien frente al problema de los impedimentos a la materialización plena de la Constitución y no ante la creación de un nuevo marco constitucional.

El mayor de esos impedimentos es sin duda la continuidad del conflicto armado interno. Y por esa razón el término “transición” debe ser entendido en el caso de Colombia primordialmente como la transición de una situación de conflicto a una de paz. Este tipo de transición exige que se pondere junto con la satisfacción de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, que son capitales en toda transición, otras consideraciones particulares a este tipo de transición, como son la reintegración eficaz de los excombatientes, la prevalencia de condiciones de seguridad en el territorio y en general las garantías de no repetición: no repetición de las violaciones sufridas por las víctimas y no repetición de nuevas violaciones en contra de nuevas víctimas.

Una transición de esta naturaleza supone unos niveles mucho más grandes de complejidad, puesto que el conflicto perdura en el tiempo y sus diferentes capítulos se van cerrando de manera gradual, como ocurrió con la desmovilización de las llamadas Autodefensas Unidas de Colombia. Esa gradualidad se convierte en un reto enorme para la satisfacción equilibrada de los derechos de las víctimas, puesto que en unos casos sus victimarios se han desmovilizado y en otros no. Esto significa que en el caso de Colombia no hay un único momento transicional sino varios momentos transicionales con el cierre gradual de diversos capítulos de la violencia.

A pesar de la complejidad de esta transición, el país ha carecido de una verdadera estrategia de justicia transicional que *oriente* la aplicación de los diferentes instrumentos jurídicos y de los esfuerzos complementarios a los que haya lugar, *diferencie* este “sistema transicional” de la administración de justicia ordinaria y *logre un cierre jurídico* de los diferentes capítulos del conflicto armado interno en Colombia de acuerdo con su naturaleza.

El objetivo del presente acto legislativo es entonces establecer un marco constitucional para la estrategia de justicia transicional que facilite el logro de una paz estable y duradera. La paz, derecho y deber de obligatorio cumplimiento, debe irradiar y guiar todos los instrumentos de justicia transicional.

Este acto legislativo responde de manera directa a la crisis del modelo de justicia transicional implementado en el país. A pesar de los grandes esfuerzos llevados a cabo por todas las ramas del poder público e impulsados desde la sociedad civil, y de los importantes logros alcanzados –como por ejemplo la efectiva ubicación de más de 4000 cuerpos de personas desaparecidas– de no tomar medidas pronto el modelo de justicia transicional en el país estará en riesgo de colapsar. Si bien el ordenamiento jurídico colombiano cuenta con una serie de instrumentos encaminados al logro de la transición del conflicto armado interno a la paz, no existe una estrategia jurídica que enmarque y dirija estos instrumentos hacia el objetivo principal de alcanzar el cierre jurídico de los diferentes capítulos del conflicto armado interno en un período de tiempo limitado.

En primer lugar, seis años después de la entrada en vigencia de la Ley de Justicia y Paz, y luego de la desmovilización de 35,299 miembros de grupos paramilitares, se han producido cuatro sentencias de las cuales sólo una está en firme. En la medida en la que las investigaciones se hacen “hecho a hecho”, “caso a caso”, la simple imputación de los hechos denunciados –cerca de 340,000 hasta la fecha– podría tardar cerca de 100 años. Lo anterior con el agravante de que cada vez más y más postulados están considerando la posibilidad de renunciar al proceso de justicia y paz y no confesar los hechos en los que participaron por la inseguridad jurídica en la que se encuentra actualmente el proceso. De los 4,800 desmovilizados postulados a justicia y paz, la mayoría cumplirá 8 años de detención preventiva en diciembre de 2014, sin expectativa clara de que su caso sea resuelto.

Pero el problema no es simplemente del tamaño de las cifras y de las capacidades del Estado. Ante todo, es un problema de enfoque y de comprensión de cómo desarrollar un proceso efectivo de justicia transicional. Antes que mirar las cifras de número de casos resueltos y de años que nos tardaría resolverlos, es preciso advertir que el enfoque investigativo actual no permite a la Fiscalía General de la Nación concentrar sus esfuerzos y recursos en los casos de los “más responsables” –como es la práctica internacional– ni esclarecer patrones y contextos regionales de la operación de los distintos actores del conflicto, sino que fomenta la investigación de hechos individuales y aislados. El que la primera sentencia de justicia y paz se refiriera principalmente al delito de falsedad en documento público, demuestra que esta situación antes que garantizar la justicia podría generar una situación de impunidad.

De cara a esta situación, este acto legislativo busca re-direccionar el enfoque de investigación de los procesos de justicia y paz, con el fin de garantizar que la rama judicial concentre sus esfuerzos de investigación y sanción en los más responsables y permita el esclarecimiento, en un tiempo razonable, de los crímenes más atroces cometidos en el marco del conflicto armado interno. Una sociedad que no conoce su historia está condenada a repetirla, y si nuestro modelo de justicia transicional se dedica a investigar cada delito de manera independiente, será imposible llegar a comprender la verdad del conflicto armado en el país.

En segundo lugar, este acto legislativo busca también resolver el problema de los “menos responsables”. Actualmente se han desmovilizado cerca de 54,000 personas en el marco de la Ley 418 de 1997 y aquellas que la han prorrogado y modificado, de las cuales más del 90% no están postuladas a la Ley de Justicia y Paz. Tomando como base los tiempos de investigación e imputación de cargos según la experiencia de los procesos de justicia y paz, procesar judicialmente todos los hechos en los que participaron estas personas sería materialmente imposible. Este acto legislativo busca ofrecer respuestas jurídicas definitivas que, de cara a las desmovilizaciones que ocurrieron en el pasado, permitan dar un trato no judicial a quienes el legislador considere “menos responsables” de la comisión de los crímenes más

graves, al tiempo que se esclarece la verdad y se repara a las víctimas. La creación de mecanismos no judiciales para los menos responsables, permitirá no sólo resolver la situación jurídica de desmovilizados que confiaron en el Estado, sino concentrar los esfuerzos y recursos de judicialización en los más responsables e incentivar procesos de contribución definitiva al esclarecimiento de la verdad y a la reparación de las víctimas.

Finalmente, este acto legislativo busca dar un marco constitucional que faculte al gobierno para impulsar las leyes que sean necesarias para futuras desmovilizaciones. De llegar a darse la terminación del conflicto armado, este acto legislativo permitiría ofrecerles a todos los actores de Este, sin excepción alguna, con seguridad jurídica, una serie de medidas para incentivar la dejación de las armas y la reintegración a la sociedad, garantizando al mismo tiempo su contribución al esclarecimiento pleno de la verdad y a la reparación de las víctimas.

Este acto legislativo simplemente abre la puerta para que el legislador diseñe en su momento las medidas que sean necesarias para fomentar la dejación de las armas por parte de los grupos guerrilleros y su reintegración a la vida social y política de la Nación. También para que se construya una salida jurídica a los demás actores del conflicto, que no pueden ser privados de una opción para resolver sus situaciones particulares. La verdadera reconciliación debe incluir a todos los actores sin excepción alguna. Sin embargo, será el legislador en ese contexto histórico-político particular el que determine cuál será el marco particular de beneficios y procedimientos a los que deban someterse los miembros de los distintos actores del conflicto, según su nivel de responsabilidad.

Como lo advierte la Corte Constitucional “la propia Constitución de 1991 fue concebida por sus gestores como un tratado de paz”.¹ Con la participación de miembros desmovilizados del M-19, el EPL, el Quintín Lame y el PRT, así como de miembros de los partidos de la Unión Patriótica, el partido Liberal, el partido Conservador y el Movimiento de Salvación Nacional, se gestó un pacto político para dejar las armas y terminar el conflicto armado. Sin embargo, por distintas razones, el proyecto de paz de la Constitución de 1991 fue un proyecto incompleto. La no desmovilización de las Farc y el ELN supuso la continuación de conflicto armado y la exacerbación de otros tipos de criminalidad organizada. Este acto legislativo retoma el fin de la paz como finalidad prevalente de la Constitución, y en ese sentido es un desarrollo lógico de los fines que motivaron la Asamblea Constituyente de 1991.

Como lo advirtió la Corte Constitucional en la revisión de constitucionalidad de la Ley 975 de 2005, esta finalidad debe ser ponderada con otros valores constitucionales: “el logro de una paz estable y duradera que sustraiga al país del conflicto por medio de la desmovilización de los grupos armados al margen de la ley puede pasar por ciertas restricciones al valor objetivo de la justicia y al derecho correlativo de las víctimas a la justicia, puesto que de lo

¹ Sentencia C-370 de 2006

contrario, por la situación fáctica y jurídica de quienes han tomado parte en el conflicto, la paz sería un ideal inalcanzable”.² Sin embargo, según la Corte, para establecer la constitucionalidad de la relación establecida por el legislador entre la paz, la justicia entendida como valor y los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, es necesario hacer una ponderación de cara al caso en concreto. Como bien lo advierte la Corte, en ciertos casos “la reducción en el alcance del valor y el derecho a la justicia, al configurarse como instrumento para la materialización de la paz, puede a su vez constituir un medio para realizar los derechos de las víctimas a la no repetición -en la medida en que cesa el conflicto armado-, a la verdad -si quienes se desmovilizan revelan las conductas delictivas cometidas-, a la reparación -si en el proceso de desmovilización se consagran reglas que llevan a los desmovilizados a satisfacer ese derecho de las víctimas-”.³

En el caso de este acto legislativo, las normas incorporadas en materia de autorización de mecanismos no judiciales, de priorización y selección de casos y de cesación de la acción penal para los casos no seleccionados, que podrían ser identificadas como limitaciones del derecho a la justicia, apuntan hacia la satisfacción efectiva del derecho a la no repetición -porque sin paz no hay garantía del derecho a la vida y a la integridad física, y sin estos derechos no existe la base para gozar de los demás derechos-, el esclarecimiento pleno de la verdad -al abrir la posibilidad de mecanismos no judiciales que permitan el esclarecimiento pleno de patrones y contextos-, y la efectiva reparación de las víctimas -a través de los mecanismos administrativos de restitución, reparación, rehabilitación y satisfacción incorporados en la Ley 1448 de 2011-.

A diferencia de otros procesos de reforma del marco de justicia transicional, este acto legislativo se enmarca dentro de la promulgación de la Ley 1448 de 2011 -Ley de Víctimas- que introduce por primera vez en el país, un marco completo para la reparación integral de las víctimas a través de procedimientos administrativos. Gracias a ello, la autorización para crear mecanismos no judiciales de justicia transicional, la implementación de las medidas de priorización y selección de casos, y la posibilidad de cesar la acción penal para los casos no priorizados, son medidas que no afectan de manera desproporcionada los derechos de las víctimas. Sin importar qué casos se prioricen o seleccionen a futuro, ni para qué casos se establezcan mecanismos no judiciales, la Ley de Víctimas garantiza que *todas* las víctimas sean reparadas a través de distintos programas integrales.

Pero más importante aún, la incorporación de este tipo de medidas pretende contribuir de manera efectiva a la protección de la justicia como valor, en tanto se de paso al esclarecimiento judicial efectivo de quienes ostentan la mayor responsabilidad por los crímenes cometidos. Las medidas incorporadas en este acto legislativo son ante todo estrategias de lucha contra la impunidad. Las lecciones aprendidas del proceso de justicia y paz, y de los distintos marcos

jurídicos utilizados para resolver la situación jurídica de los menos responsables, nos permiten concluir que si no implementamos medidas para priorizar y seleccionar los casos de los más responsables y creamos mecanismos no judiciales que permitan esclarecer el contexto general de las violaciones ocurridas en el marco del conflicto armado, estaremos cada vez más cerca a la impunidad. El esclarecimiento de los casos de los más responsables contribuye a satisfacer de manera más efectiva el derecho de las víctimas a la verdad.

Esta ponderación resulta importante no sólo para corregir los errores del pasado, sino para prevenirlos a futuro. Hoy los miembros de grupos paramilitares desmovilizados alegan con razón que las condiciones sobre la base de las cuales dejaron las armas no se han cumplido y amenazan con abandonar el proceso debido a la absoluta inseguridad jurídica. La única manera de abrir puertas ciertas a un proceso de paz en el futuro que conduzca hacia la desmovilización de las guerrillas, es que exista un marco jurídico suficientemente sólido de justicia transicional que realmente permita dar cumplimiento al principio de confianza legítima en el Estado.

Para asegurar el logro de la paz y a la vez la protección de los derechos de las víctimas y de la sociedad en general, la justicia transicional se enfoca de manera primordial -como lo demuestra la experiencia internacional- en el esclarecimiento de los fenómenos y patrones generales. Eso quiere decir que los instrumentos jurídicos y los medios a disposición del Estado se deben concentrar en la investigación y sanción de quienes tuvieron la mayor responsabilidad en la ocurrencia de los hechos más graves, al tiempo que se satisfacen los derechos de *todas* las víctimas a través de una estrategia integral de justicia transicional. El desarrollo de una estrategia que cumpla con todos estos propósitos requiere un marco de nivel constitucional.

3. Principales consideraciones manifestadas en la audiencia pública llevada a cabo el 20 de septiembre de 2011

El 20 de septiembre de 2011 se llevó a cabo la audiencia pública en relación con el presente Proyecto de Acto Legislativo. En esta audiencia intervino en primera medida el honorable Senador Roy Barreras, autor del Proyecto de Acto Legislativo quien explicó ante la Comisión y ante los asistentes los antecedentes que dieron origen a este Proyecto. En particular es importante señalar que el Senador hizo referencia a las distintas mesas de trabajo en donde se discutió la necesidad de dar un marco constitucional a los instrumentos de justicia transicional. Mesas que contaron con amplia participación de la sociedad civil.

Posteriormente la presidenta de la Comisión Primera dio la palabra al Alto Asesor para la Seguridad Nacional, Dr. Sergio Jaramillo Caro, quien señaló que el Gobierno Nacional, tras la reunión de la Mesa de Unidad Nacional decidió apoyar el proyecto de Acto Legislativo en tanto este proyecto permite poner orden a los diferentes instrumentos jurídicos de justicia transicional y englobarlos en una estrategia coherente que tenga como objetivo el fin del conflicto armado interno y el logro de la paz estable y

² Ídem.

³ Ídem.

duradera. Según el Alto Asesor, el Proyecto de Acto Legislativo ofrece las herramientas jurídicas necesarias para implementar los instrumentos de justicia transicional de manera adecuada.

Durante la Audiencia intervinieron diferentes representantes de organizaciones de la sociedad civil en el siguiente sentido:

- El doctor Daniel Millares, representante de la MAPP/OEA señaló que acompañan el proyecto de Acto Legislativo y advierten que posteriormente presentarán sus observaciones sobre el mismo.

- La doctora María Camila Moreno, Directora para Colombia de Centro Internacional de Justicia Transicional, precisó que celebran la iniciativa legislativa en tanto pone en el centro de la discusión la preocupación de hacia dónde deben estar enfocados los esfuerzos. Señaló que normalmente la justicia transicional no es un mecanismo para la consecución de la paz sino que se aplica después de haber logrado la paz, pero que es muy importante que el proyecto establezca que la justicia transicional precisamente contribuye y facilita el logro de la paz. Así mismo, la doctora Moreno señaló que el proyecto de acto legislativo contribuye a definir el objetivo estratégico de la justicia transicional en Colombia. Igualmente señaló que este proyecto ayuda a reconstruir la confianza de la sociedad en estos instrumentos y que la justicia transicional no se agota en los mecanismos de persecución penal. Según ella no debe seguir imperando la lógica de la justicia ordinaria. Señaló también que el esfuerzo de la persecución penal debe concentrarse en los más responsables. Así mismo afirmó que el proyecto de acto legislativo apunta a satisfacer las garantías de no repetición y que merece un debate amplio y participativo. Por último, señaló que la introducción de la modificación al artículo 122 de la Constitución remueve los obstáculos para futuros procesos de paz, pero advirtió que es necesario determinar su aplicación hacia el futuro y hacia el pasado.

- El doctor Juan Carlos Palou, representante de la Fundación Ideas para la Paz, manifestó que reciben positivamente el Proyecto de Acto Legislativo y resaltó la importancia de la constitucionalización de la justicia transicional. Afirmó que en el país se ha concentrado el tema de justicia transicional en el ámbito penal y que se ha impuesto una lógica individualizante de responsabilidad penal. En este sentido, advirtió que no se puede afirmar que la crisis de los instrumentos de justicia transicional actualmente se deba exclusivamente a un tema de eficiencia de la justicia. Por último, afirmó que el proyecto de acto legislativo remueve obstáculos para la exitosa reintegración de los grupos organizados al margen de la ley.

- La doctora Claudia Medina, directora del Ciptax – Toledo en Colombia, saludó positivamente el proyecto de Acto legislativo, y apoyó el concepto de priorización y selección que se incluye en el mismo pero poniendo en tela de juicio la necesidad de que dichos criterios se Constitucionalicen. Con respecto a la constitucionalización del marco de justicia transicional se mostró totalmente de acuerdo, al considerarlo pertinente y necesario, advirtiendo

sin embargo, que ven con preocupación que el acto no se refiera a todas las partes del conflicto y que no permita un tratamiento diferenciado de las mismas. Así mismo, anotó que es importante asegurar que las medidas de justicia transicional no se entiendan como exclusivamente posteriores a la terminación del conflicto armado. Señaló finalmente que le preocupa que el proyecto de acto legislativo sea una respuesta a problemas coyunturales.

Después de las intervenciones ciudadanas, la honorable Presidenta de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes le dio la palabra nuevamente al Alto Asesor para la Seguridad Nacional, doctor Sergio Jaramillo Caro y por vez primera al Alto Consejero para la Reintegración, doctor Alejandro Eder Garcés, quienes ratificaron su apoyo a la iniciativa legislativa y resaltaron su importancia afirmando que el presente proyecto pretende resolver problemas que de no ser resueltos pueden comprometer la no repetición de los hechos victimizantes del conflicto armado interno.

Posteriormente, se dio la palabra a los representantes que quisieran intervenir, y en este orden intervino el honorable Representante Hugo Velásquez, quien acompañó el proyecto de acto y resaltó la importancia de convocar un debate público sobre el sistema de justicia y paz y tener la discusión del proyecto de acto legislativo con los representantes de las regiones. Igualmente hizo uso de la palabra el suscrito Coordinador Ponente del Proyecto, haciendo un resumen contextual del desarrollo de la audiencia y puntualizando algunos aspectos relativos a las finalidades del proyecto.

4. Pliego modificadorio al proyecto radicado

Teniendo en cuenta las consideraciones presentadas en la audiencia pública y algunas recomendaciones hechas por el Gobierno Nacional y por los miembros de la Comisión, someto a consideración de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes las siguientes modificaciones al texto radicado:

Título: El título del proyecto de acto legislativo hace referencia exclusiva al primer artículo del proyecto, lo cual se considera una impropiedad de técnica legislativa, pues la iniciativa comprende mucho más que eso. De hecho el título del proyecto presentado a consideración de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, es del siguiente tenor: *“por medio del cual se adiciona un nuevo artículo transitorio 66 a la Constitución Política de Colombia con el fin de darle coherencia a los diferentes instrumentos jurídicos de justicia transicional en el marco del artículo 22 de la Constitución Política”*. Sin embargo, la iniciativa presentada, incorpora una segunda disposición, de no menor importancia, que amerita o justifica un ajuste al título, que recoja de manera integral la filosofía de la misma. Por lo anterior, se propone el siguiente título: *“por medio de la cual se establecen instrumentos jurídicos de justicia transicional en el marco del artículo 22 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”*.

- **Los instrumentos de justicia transicional facilitan la terminación del conflicto armado:** Con el fin de aclarar que las medidas de justicia transicional se pueden aplicar antes de la terminación del

conflicto armado, incluyo la palabra “facilitar” en el primer inciso del nuevo artículo 66 transitorio, de tal forma que advierta que “Los instrumentos de justicia transicional tendrán como finalidad prevalente facilitar la terminación del conflicto armado interno (...)”.

• **Tratamiento diferenciado:** Con el fin de aclarar que el legislador podrá establecer instrumentos de justicia transicional que ofrezcan distintas respuestas jurídicas a las distintas partes del conflicto armado, incluyo en la parte final del primer inciso del nuevo artículo 66 transitorio, la frase “podrán autorizar un tratamiento diferenciado para cada una de las distintas partes que hayan participado en las hostilidades (...)”

• **Derechos de las víctimas:** Si bien el proyecto de acto legislativo hace referencia a los derechos de las víctimas en los incisos 2 y 4, es importante hacer referencia a estos desde el primer inciso del nuevo artículo 66 transitorio, de tal forma que su contenido irradie el resto del artículo. Así, se incorpora al final del primer inciso del nuevo artículo 66 transitorio la frase “El Gobierno Nacional aplicará estrategias integrales para proteger los derechos de las víctimas”.

• **Simplificación del inciso tercero:** Con el fin de evitar duplicidades en la redacción del tercer y cuarto inciso del proyecto de acto legislativo, se simplifica el tercer inciso nuevo artículo 66 transitorio de tal forma que simplemente establezca que “Los criterios de priorización y selección son inherentes a los instrumentos de justicia transicional”. Esto permite irradiar todos los instrumentos de justicia transicional.

• **Suspensión de la ejecución de la pena:** El inciso 4 del nuevo artículo 66 transitorio autoriza al legislador no sólo a permitir la renuncia de la persecución penal para casos no seleccionados, sino también la suspensión de la ejecución penal. Esto le permite tener mayor flexibilidad en el tipo de soluciones jurídicas, según los contextos particulares en los que se haga uso de estas herramientas.

• **Aclaración de la vigencia temporal de la modificación del art. 122:** Con el fin de aclarar que las medidas en materia de restitución de derechos políticos sólo aplicarán para eventuales procesos de paz futuros y por lo tanto no tendrán efectos retroactivos, se incluyeron las palabras “eventual” y “futuro” en el 5 inciso del artículo 122, de tal forma que se establezca que “(…)esta disposición no se aplicará a los miembros de grupos armados organizados al margen de la ley que se desmovilicen en el marco de un eventual proceso futuro de paz con el Gobierno Nacional (...)”.

• **Condicionamiento de los beneficios políticos al cumplimiento de una sanción:** Con el fin de limitar la aplicación de las medidas de restitución de derechos políticos, se incluyó que ello sólo aplicará para los casos en los que se haya cumplido la sanción a la que haya lugar. Así, se incluye al final del inciso 5 del artículo 122 la frase “(…) una vez cumplan con las sanciones a las que haya lugar”.

5. Justificación específica de las normas incorporadas en el proyecto con las modificaciones anunciadas

i. Inciso 1, artículo transitorio 66:

El primer inciso del artículo 1° del Acto Legislativo afirma que:

“Los instrumentos de justicia transicional tendrán como finalidad prevalente facilitar la terminación del conflicto armado interno y el logro de la paz estable y duradera, garantizando la seguridad de todos los colombianos. Estos instrumentos podrán autorizar un tratamiento diferenciado para cada una de las distintas partes que hayan participado en las hostilidades, y serán temporales y excepcionales. El Gobierno Nacional aplicará estrategias integrales para proteger los derechos de las víctimas”.

Mediante este inciso se busca constitucionalizar la justicia transicional y su finalidad. Retomar la paz como centro de todos los instrumentos de justicia transicional es la manera de garantizar que no perdamos de vista el objetivo estratégico.

Así mismo, la inclusión del concepto de conflicto armado se introduce con el objetivo de delimitar el contexto y uso de los instrumentos de justicia transicional e impedir su extensión a hechos y personas que estén por fuera de este marco. Estos instrumentos sólo son viables y legítimos en tanto permitan cerrar los distintos capítulos del conflicto armado interno en un tiempo razonable. En la medida en que el fin del conflicto armado interno no puede aplazarse indefinidamente, los instrumentos enfocados a su consecución son de carácter temporal.

A través de este inciso se busca garantizar que los instrumentos de justicia transicional deben estar dirigidos a todas las partes del conflicto armado interno, y que puede haber un tratamiento diferenciado de las distintas partes. Ello se justifica en tanto las obligaciones del Estado no son las mismas de cara a cada una de las partes.

De otra parte el inciso incorpora el concepto de excepcionalidad. Al enfrentarnos a contextos de violaciones masivas a los derechos humanos, las medidas que se implementen tienen que ser excepcionales, y por lo tanto distintas de aquellas propias del sistema ordinario de administración de justicia. Los instrumentos de justicia transicional no funcionan y no deben funcionar de la misma manera que la justicia ordinaria, ni se deben constituir en una jurisdicción paralela. Volver ordinaria la justicia transicional supone poner en riesgo los fines mismos de la justicia transicional, pero incluso, afectar el buen funcionamiento de la justicia ordinaria.

La referencia a la seguridad busca evitar que se plantee una falsa dicotomía entre la búsqueda de la paz y la seguridad. Los instrumentos de justicia transicional tienen como finalidad prevalente el logro de la paz y en tanto son exitosos en el cumplimiento de ese fin, pueden contribuir a la terminación y no repetición del conflicto armado interno y a la garantía de la seguridad de todos los colombianos. Los logros alcanzados en materia de seguridad, desde ningún punto de vista pueden ponerse en riesgo en procura de la paz, pero de igual manera, no podemos renunciar, a dotar a la Nación de instrumentos jurídicos que nos permitan avanzar en la consecución de la paz, consolidando de paso el propósito de seguridad, que hoy por hoy, es una prioridad ciudadana y un patrimonio obtenido al que no renuncian los colombianos.

Finalmente, el inciso incorpora una referencia general a la obligación del Gobierno Nacional de, en cualquier caso, implementar estrategias integrales para proteger los derechos de las víctimas. La referencia a esta obligación desde el inicio del artículo permite garantizar que esta irradie a las demás disposiciones contempladas dentro del mismo. Sin importar qué tipo de mecanismos de priorización, selección, cesación de la acción penal, o suspensión de la ejecución de la pena, sean implementados, los derechos de las víctimas deberán ser atendidos a través de distintos mecanismos.

ii. Inciso 2, artículo transitorio 66:

El segundo inciso del artículo 1° del Acto Legislativo afirma que:

“La Ley podrá diseñar instrumentos de justicia transicional de carácter judicial o no judicial que permitan garantizar los deberes estatales de investigación y sanción”.

Este inciso tiene como fin autorizar al legislador a diseñar instrumentos tanto judiciales como no judiciales de investigación y sanción, para el logro de los fines de la justicia transicional.

En primer lugar es importante resaltar que no existe ninguna obligación internacional que prohíba que los deberes de investigar y sancionar se garanticen por medio de instrumentos no judiciales. Si bien en el desarrollo que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha hecho de los artículos 1.1., 2, 8 y 25 de la Convención, esta ha reiterado que los Estados tienen el deber de investigar, juzgar y sancionar, el deber de adoptar disposiciones de derecho interno para respetar y garantizar los derechos contemplados en la convención, y la obligación de combatir la impunidad por todos los medios posibles; es claro que la satisfacción de estas obligaciones no implica que los medios para hacerlo sean estrictamente judiciales. Así mismo el artículo 17 del Estatuto de Roma establece que “la Corte teniendo en cuenta el décimo párrafo del preámbulo y el artículo 1°, resolverá la inadmisibilidad de un asunto cuando: a) El asunto sea objeto de una investigación o enjuiciamiento por un Estado que tenga jurisdicción sobre él salvo que este no esté dispuesto a llevar a cabo la investigación o el enjuiciamiento o no pueda realmente hacerlo (...)”. En este sentido, una investigación no judicial completa generaría la inadmisibilidad de un caso ante la Corte Penal Internacional. Dicho de otra manera, el desarrollo de procedimientos no judiciales no podría interpretarse en momento alguno como la negación o falta de disposición del Estado para adelantar la investigación.

Teniendo en cuenta esta ausencia de prohibición, el ordenamiento jurídico colombiano puede diseñar instrumentos no judiciales de investigación y sanción que además sean idóneos para el goce pleno de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación. En contextos de violencia masiva, los grandes contextos de verdad responden típicamente a procesos no judiciales; que en vez de probar cada hecho, esclarecen contextos amplios y buscan explicar las causas mismas del conflicto armado interno. Así las cosas, este acto legislativo faculta al legislador para que diseñe los instrumentos de justicia transicional, tanto judiciales como no judiciales, que garanticen los deberes de investigación y sanción de forma efectiva.

Aunque ya existen países como Uganda y Timor del Este que han diseñado mecanismos no judiciales de investigación y sanción, será el legislador colombiano el que tomará la decisión, en un contexto histórico-político particular, y diseñe los componentes que permitan garantizar verdaderos estándares de investigación y sanción. Algunos ejemplos incluyen comisiones de la verdad con equipos investigativos que no se limitan a oír a los victimarios sino que controvierten sus versiones con el resultado de la investigación paralela, y sanciones como las pedidas públicas de perdón y el trabajo comunitario, entre otras.

iii. Inciso 3, artículo transitorio 66:

El tercer inciso del artículo 1° del Acto Legislativo contempla que:

“Los criterios de priorización y selección son inherentes a los instrumentos de justicia transicional”.

El objetivo de este inciso es garantizar que los instrumentos de justicia transicional concentren esfuerzos y recursos en “los más responsables”, según los criterios que el legislador desarrolle en materia de mayor responsabilidad.

Actualmente existe consenso entre los doctrinantes internacionales sobre que en contextos de justicia transicional no es posible ni deseable investigar y juzgar todos y cada uno de los hechos que ocurrieron en un conflicto armado, ni sancionar a todas y cada una de las personas que participaron en este. Las interpretaciones radicales del principio de legalidad en estos contextos conducen a mayor impunidad, en tanto los recursos solo son suficientes para investigar a unos cuantos, sin tener en cuenta la importancia de esos casos para el esclarecimiento de la verdad y la reparación de las víctimas. En este sentido, aplicar criterios de selección y priorización contribuye tanto al esclarecimiento de los motivos, contextos y patrones, como a garantizar la no repetición, en tanto es posible dedicar esfuerzos y recursos para atender la criminalidad del presente y disuadir la del futuro.

Las experiencias internacionales demuestran que incluso ante contextos de violencia masiva, los procesos de justicia transicional exitosos se concentran en la judicialización de los casos que impliquen a los más responsables y esclarezcan los hechos más atroces. Por ejemplo, después de la segunda guerra mundial, el Tribunal de Núremberg juzgó a 24 líderes del gobierno nazi y el Tribunal Militar Internacional para el lejano oriente en Tokio, juzgó a 28 personas. Más recientemente el Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia ha juzgado a 55 personas desde su entrada en funcionamiento en 1993, el Tribunal de Ruanda ha adelantado la judicialización de 65 casos y la Corte Especial de Sierra Leona condenó a 13 personas. La judicialización de los 54,000 desmovilizados, e incluso de los 4.800 postulados a la Ley de Justicia y Paz no tiene antecedente internacional.

iv. Inciso 4, artículo transitorio 66:

El inciso cuarto del artículo 1° del Acto Legislativo afirma que:

“El Congreso de la República, a iniciativa del Gobierno Nacional, determinará los criterios de selección y en consecuencia podrá autorizar la renuncia a la persecución penal o la suspensión de la ejecución de la pena en los casos a los que haya lugar. En estos casos se aplicarán mecanismos no judiciales para el esclarecimiento de la verdad y la reparación administrativa de las víctimas, sin perjuicio de la investigación y sanción mediante mecanismos no judiciales cuando el legislador así lo determine”.

Este inciso autoriza al legislador a establecer criterios de selección de casos en materia penal. Ejemplos de este tipo de criterios van desde los puramente jerárquicos (que priorizan la persecución de los altos mandos), pasando por los de ejecución (que priorizan las persecución de los más atroces), hasta aquellos que se concentran en los efectos (que priorizan los casos que involucren al mayor número de víctimas). Será el legislador el que en un contexto histórico-político particular determine dónde deba trazarse la línea.

Así mismo, este inciso autoriza al legislador a renunciar a la persecución penal o suspender la ejecución de la pena de los casos que no sean seleccionados. Se trata de garantizar la efectividad del proceso de priorización. De nada serviría que la Fiscalía pudiese priorizar los casos de los más responsables, pero aún así, estuviese obligada a seguir adelantando uno a uno los procesos penales de cada uno de los 54.000 desmovilizados.

Existe hoy un consenso internacional al respecto: Como lo ha advertido la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos “cuando han sido miles de personas las que han participado en la comisión sistemática de crímenes, es imposible proceder judicialmente contra todos. Es fundamental establecer un conjunto de criterios transparentes para explicar la estrategia de identificación de aquellos sospechosos que van a ser investigados y procesados”.

Pues bien, si es imposible investigar todas las conductas, una estrategia de selección transparente tendrá que reconocer que en algunos casos el legislador podrá autorizar la renuncia a la persecución penal o la suspensión de la ejecución de la pena. En palabras de Forer y López, “con una visión maximalista existe el riesgo, bastante probable, de que las investigaciones y juicios nunca acaben (o por lo menos no antes de la muerte de los postulados, testigos o víctimas); [lo que] llevaría en todo caso, a una mayor impunidad. (...) [S]i es posible hacer una selección y no juzgar penalmente algunas conductas punibles sin que ello contravenga las obligaciones del Estado a la luz del derecho internacional, dado que hay instrumentos alternativos para investigar hechos no seleccionados, que garantizan los derechos de las víctimas a la verdad y la reparación”.

Lo importante es que el inciso en todo caso obliga al legislador a crear mecanismos no judiciales para el esclarecimiento de la verdad y la reparación administrativa de las víctimas. Así mismo, lo faculta

para crear mecanismos no judiciales de investigación y sanción para los casos no seleccionados. En este sentido lo que ocurre es que el Estado es responsablemente de diseñar mecanismos alternativos no judiciales, que ayudarán a garantizar los derechos de las víctimas, especialmente el derecho a la verdad y la reparación, pues la selección transparente y condicionada a un compromiso férreo de contribución efectiva a la verdad implica un incentivo para aquellas personas que no serán investigadas.

Sin embargo, esta autorización depende de la ponderación que el legislador haga en cada caso. Actualmente el legislador ya determinó que el tratamiento de los paramilitares, tanto más responsables (Ley 975 de 2005), como menos responsables (Ley 1424 de 2010) es judicial. A futuro, el legislador deberá establecer cuáles serán los criterios de mayor y menor responsabilidad y a quiénes se les podrá aplicar mecanismos no judiciales, de acuerdo con el actor responsable de los hechos en el conflicto armado interno.

v. Reforma al artículo 122:

El artículo 2° del Acto Legislativo afirma que el inciso 5° del artículo 122 quedará así:

“Sin perjuicio de las demás sanciones que establezca la ley, no podrán ser inscritos como candidatos a cargos de elección popular, ni elegidos, ni designados como servidores públicos, ni celebrar personalmente, o por interpuesta persona, contratos con el Estado, quienes hayan sido condenados, en cualquier tiempo, por la comisión de delitos que afecten el patrimonio del Estado o quienes hayan sido condenados por delitos relacionados con la pertenencia, promoción o financiación de grupos armados ilegales, delitos de lesa humanidad o por narcotráfico en Colombia o en el exterior. Cuando por iniciativa exclusiva del Gobierno Nacional, así lo disponga el Legislador mediante la aprobación de la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara, esta disposición no se aplicará a los miembros de grupos armados organizados al margen de la ley que se desmovilicen en el marco de un eventual proceso futuro de paz con el Gobierno Nacional, una vez cumplan con las sanciones a las que haya lugar”.

Este inciso pretende abrir la puerta para que en futuros procesos de paz los miembros de grupos armados al margen de la ley que se desmovilicen puedan acceder a cargos de elección popular, ser elegidos y designados servidores públicos si así lo dispone el legislador por mayoría absoluta. Es importante aclarar que la medida de justicia transicional incorporada en este inciso es estrictamente de carácter político y no penal.

Esta medida se justifica en tanto se trata de una herramienta útil para la terminación del conflicto armado interno y el logro de la paz de cara a posibles procesos de paz futuros. Sin embargo, esta medida podrá ser o no usada por el Legislador según el contexto histórico-político particular.

Vale decir, que la incorporación al artículo 122 Superior de un aparte como el sugerido, puede generar todo tipo de reflexiones y/o discusiones; podría

pensarse que se está generando algún tipo de concesión automática a los beneficiarios de la misma, y no hay tal pues la norma simplemente abre la puerta para que el legislador ordinario –pero a través de voto calificado– evalúe las condiciones particulares del momento y proceda en consecuencia.

También podría considerarse que se transmite un mensaje de debilidad por parte del Estado, abriendo una puerta o salida para la solución negociada del conflicto. Tampoco es cierto. La Política de Seguridad Democrática es un patrimonio de los Colombianos, que no está, ni puede estar en tela de juicio por el simple hecho de que el legislador se anticipe a escenarios futuros dotando al Gobierno Nacional de marcos Constitucionales coherentes y compatibles con propósitos tan loables y altruistas como el de la Paz, que tan solo se vislumbra más cercana, en la medida en que se ha trabajado fuertemente en el fortalecimiento de las instituciones, garantizando así cada vez más las libertades públicas. La seguridad democrática, más que un fin en sí mismo, es la columna vertebral sobre la cual descansara la paz de la Nación.

Por lo demás, la verdad sea dicha, el proceso de modificación de la Constitución por parte del constituyente derivado en muchas ocasiones no ha garantizado la sistematicidad o coherencia deseada. Es así como algunas disposiciones del Estatuto Superior que se erigen en principios, reivindican la temporalidad de las penas o sanciones, como por ejemplo cuando en el artículo 34 proscribía la prisión perpetua, o cuando el inciso final del 28, consagra que no habrán penas ni medidas de seguridad imprescriptibles. No obstante, lo consagrado en el artículo 122 –independientemente de que hablemos de procesos de paz o no– constituye la antítesis de ese propósito, pues se sanciona de por vida a quienes han sido objeto de condenas con ocasión de determinados delitos, para que nunca puedan ser elegidos, ni designados servidores, ni tampoco puedan celebrar Contratos con el Estado, postrándolos así en el ostracismo, en forma perpetua.

La disposición propuesta, flexibiliza el postulado Constitucional, y corresponderá al legislador a iniciativa exclusiva del Gobierno, expedir las Leyes que lo desarrollen, naturalmente sin dejar de lado ni mucho menos desconocer, los tratados internacionales, que reivindican los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, y que hacen parte de lo que se conoce como Bloque de Constitucionalidad.

Sin embargo, el inciso es claro en establecer que tal prerrogativa solo podrá ser viable cuando el desmovilizado haya cumplido con las sanciones a las que haya lugar.

6. Proposición

Por las anteriores consideraciones y con base en lo dispuesto por la Constitución Política y la ley, propongo a los honorables Representantes dar primer debate al Proyecto de Acto Legislativo de Cámara número 94 de 2011 con las modificaciones anunciadas en el pliego modificatorio.

Cordialmente,

Carlos Edward Osorio Aguiar,
Representante a la Cámara.

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 94 DE 2011 CÁMARA

por medio del cual se adiciona un nuevo artículo transitorio 66 a la Constitución Política de Colombia con el fin de darle coherencia a los diferentes instrumentos jurídicos de justicia transicional en el marco del artículo 22 de la Constitución Política.

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 94 DE 2011 CÁMARA

por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos de justicia transicional en el marco del artículo 22 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La Constitución Política tendrá un nuevo artículo transitorio que será el 66, así:

Artículo transitorio 66. Los instrumentos de justicia transicional tendrán como finalidad prevalente facilitar la terminación del conflicto armado interno y el logro de la paz estable y duradera, garantizando la seguridad de todos los colombianos. Estos instrumentos podrán autorizar un tratamiento diferenciado para cada una de las distintas partes que hayan participado en las hostilidades, y serán temporales y excepcionales. El Gobierno Nacional aplicará estrategias integrales para proteger los derechos de las víctimas.

La Ley podrá diseñar instrumentos de justicia transicional de carácter judicial o no judicial que permitan garantizar los deberes estatales de investigación y sanción.

Los criterios de priorización y selección son inherentes a los instrumentos de justicia transicional.

El Congreso de la República, a iniciativa del Gobierno Nacional, determinará los criterios de selección y en consecuencia podrá autorizar la renuncia a la persecución penal o la suspensión de la ejecución de la pena en los casos a los que haya lugar. En estos casos se aplicarán mecanismos no judiciales para el esclarecimiento de la verdad y la reparación administrativa de las víctimas, sin perjuicio de la investigación y sanción mediante mecanismos no judiciales cuando el legislador así lo determine.

Artículo 2°. El artículo 122 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 122. No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente.

Ningún servidor público entrará a ejercer su cargo sin prestar juramento de cumplir y defender la Constitución y desempeñar los deberes que le incumben.

Antes de tomar posesión del cargo, al retirarse del mismo o cuando autoridad competente se lo solicite deberá declarar, bajo juramento, el monto de sus bienes y rentas.

Dicha declaración solo podrá ser utilizada para los fines y propósitos de la aplicación de las normas del servidor público.

Sin perjuicio de las demás sanciones que establezca la ley, no podrán ser inscritos como candidatos a cargos de elección popular, ni elegidos, ni designados como servidores públicos, ni celebrar personalmente, o por interpuesta persona, contratos con el Estado, quienes hayan sido condenados, en cualquier tiempo, por la comisión de delitos que afecten el patrimonio del Estado o quienes hayan sido condenados por delitos relacionados con la pertenencia, promoción o financiación de grupos armados ilegales, delitos de lesa humanidad o por narcotráfico en Colombia o en el exterior. Cuando por iniciativa exclusiva del Gobierno Nacional, así lo disponga el Legislador mediante la aprobación de la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara, esta disposición no se aplicará a los miembros de grupos armados organizados al margen de la ley que se desmovilicen en el marco de un eventual proceso futuro de paz con el Gobierno Nacional, una vez cumplan con las sanciones a las que haya lugar.

Tampoco quien haya dado lugar, como servidores públicos, con su conducta dolosa o gravemente culposa, así calificada por sentencia ejecutoriada, a que el Estado sea condenado a una reparación patrimonial, salvo que asuma con cargo a su patrimonio el valor del daño.

Artículo 3°. El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.

Carlos Edward Osorio Aguiar,
Representante a la Cámara.

* * *

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE
AL PROYECTO DE LEY 238 DE 2011
SENADO, CÁMARA 079 DE 2011**

por medio de la cual se aprueba el “Acta Constitutiva de la Asociación de Estados Iberoamericanos para el Desarrollo de las Bibliotecas Nacionales de los Países de Iberoamérica –Abinia–”, suscrita en Lima a los doce días del mes de octubre de mil novecientos noventa y nueve.

Bogotá, D. C., septiembre 20 de 2011

Honorables Representantes

JUAN CARLOS SÁNCHEZ FRANCO

Presidente

JOSÉ IGNACIO MESA BETANCUR

Vicepresidente

Comisión Segunda de Relaciones Exteriores

Cámara de Representantes

Ciudad.

Señores Representantes a la Cámara:

En cumplimiento del encargo hecho por la Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente de Relaciones Exteriores de la Cámara de Representantes del Congreso de la República, y con fundamento en los artículos 174 y 175 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir **ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 238 de 2011 Senado, 079 de 2011 Cámara, por medio de la cual**

se aprueba el “Acta Constitutiva de la Asociación de Estados Iberoamericanos para el Desarrollo de las Bibliotecas Nacionales de los Países de Iberoamérica –Abinia–” suscrita en Lima a los doce días del mes de octubre de mil novecientos noventa y nueve, en los siguientes términos.

Antecedentes - trámite legislativo

El Proyecto de ley número 238 de 2011 Senado, 079 de 2011 Cámara es de autoría del Gobierno Nacional presentado por el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Cultura, radicado en la Secretaría General del Senado el 31 de marzo del año 2011. Cumplido el trámite constitucional y legislativo en la Comisión Segunda y Plenaria del Senado, inicia su trámite en la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes para primer debate.

Contenido del proyecto de ley

Es importante recordar que los tratados internacionales constan generalmente de 3 partes: La primera, hace referencia al Preámbulo que se compone a su vez de dos segmentos, enunciación de los Estados u Organizaciones Internacionales participantes y exposición de motivos.

En el tratado objeto de estudio y discusión, en este acápite constan las justificaciones para crear un organismo internacional cuyo objeto principal sea la unión de las Bibliotecas Iberoamericanas, con el propósito final de promover el desarrollo e integración de las naciones iberoamericanas.

La segunda parte lo constituye el cuerpo dispositivo del tratado, integrado por las diferentes cláusulas del mismo entre las cuales encontramos: el objeto y fin del tratado; la consagración de los diversos objetivos de la Organización mediante él creada; disposiciones administrativas (diversos órganos del organismo internacional que por medio del tratado se crea, en este caso particular), y disposiciones finales que se refieren a temas como manifestación de la voluntad para vincularse a un tratado, la admisión o no de reservas, designación de Depositario, entrada en vigor, entre otros.

La tercera y última parte contiene los anexos o apéndices en caso de que estos existan, que en el caso objeto de estudio no se presentan.

Vale la pena resaltar de los 23 artículos que conforman el cuerpo dispositivo del instrumento internacional, los objetivos de la Asociación de Estados Iberoamericanos para el Desarrollo de las Bibliotecas Nacionales de los Países de Iberoamérica - Abinia.

De acuerdo con el artículo III, la Asociación tendrá los siguientes objetivos:

“a) Recopilar y mantener información actualizada y retrospectiva sobre las Bibliotecas Nacionales Iberoamericanas.

b) Realizar las gestiones que fuesen necesarias para crear conciencia sobre la significación e importancia del patrimonio bibliográfico y documental de los países miembros.

c) Adoptar políticas, estrategias, normas y programas de capacitación para la preservación de las colecciones de las bibliotecas nacionales.

d) *Adoptar normas técnicas compatibles, que garanticen el control bibliográfico, faciliten el intercambio de materiales e información y la automatización de los sistemas de información.*

e) *Elaborar fuentes de referencias nacionales y regionales que fomenten la investigación, el estudio y el intercambio de información.*

f) *Vincular a las bibliotecas nacionales con las demás bibliotecas, así como con las redes y sistemas de información existentes.*

g) *Divulgar las colecciones por medio de catálogos, ediciones y exposiciones.*

h) *Apoyar programas de formación académica y de capacitación en servicios orientados a la actualización y perfeccionamiento de los recursos humanos de las bibliotecas nacionales, así como de formación de usuarios.*

i) *Intercambiar experiencias y realizar investigaciones conjuntas sobre problemas inherentes a las bibliotecas nacionales.*

j) *Brindar asistencia técnica a los miembros que lo soliciten.*

k) *Gestionar la obtención de recursos financieros, materiales y humanos que contribuyan a la consolidación y modernización de las colecciones y servicios de las bibliotecas nacionales y que permitan la realización de programas cooperativos.*

l) *Realizar cualquier otra actividad que las Partes decidan, de común acuerdo, llevar a cabo en cumplimiento de los fines de la presente Acta”.*

De la Asociación de Bibliotecas Nacionales de Iberoamérica, Abinia, a la Asociación de Estados Iberoamericanos para el Desarrollo de Bibliotecas Nacionales

En 1989 se creó en México la Asociación de Bibliotecas Nacionales de Iberoamérica - Abinia, con el carácter de asociación civil sin fines de lucro. Nuestro país actuó como uno de los gestores de la iniciativa y como uno de sus miembros fundadores.

Sin embargo, la realidad del sistema internacional, y las fuertes tendencias de integración entre los Estados de la región iberoamericana, llevó a que se pensara en dar un paso adelante en este proceso de integración cultural y educativa.

Por ello, tal y como consta en los considerandos del Preámbulo del instrumento internacional objeto de estudio para su aprobación, *“la experiencia acumulada durante estos años, ha llevado a los integrantes de Abinia a examinar la necesidad de cambiar el carácter de asociación civil de la institución por uno que se corresponda mejor con su naturaleza jurídica, alcance y fines, interés que ha sido avalado por sus respectivos Gobiernos”* (subrayado fuera de texto).

En consonancia con lo previamente expuesto, el objetivo principal del Tratado lo constituye precisamente la transformación de esta asociación civil en un nuevo sujeto de Derecho Internacional Público, y en consecuencia, la creación de la nueva Organización Internacional, Abinia.

De esta forma, el artículo I le concede a Abinia la personalidad jurídica necesaria para el cumplimiento

de sus objetivos. El Artículo II hace referencia a la posible sede del Organismo Internacional. El Artículo IV explica cuáles Estados podrán ser miembros de la Asociación. Y el Artículo V establece los órganos de la Asociación, dentro de los cuales encontramos, como es usual en todos los organismos internacionales, un órgano plenario, compuesto por los representantes de todos los Estados Miembros (La Asamblea General); un órgano no plenario u órgano ejecutivo (El Consejo de Directores), y un Secretariado (La Secretaría Ejecutiva). Los Artículos VI y siguientes regulan con claridad las funciones de estos diversos órganos.

De ahí que podamos concluir que la naturaleza jurídica de la Asociación de Estados Iberoamericanos para el Desarrollo de Bibliotecas Nacionales de los Países de Iberoamérica - Abinia, corresponde a la de una organización internacional porque reúne los elementos propios de estos sujetos de Derecho Internacional Público.

Al efecto, la Comisión de Derecho Internacional ha señalado que una Organización Internacional es:

*“[...] la instituida por un tratado u otro instrumento regido por el derecho internacional y dotada de personalidad jurídica internacional propia. Las organizaciones internacionales pueden contar entre sus miembros, además de Estados, otras entidades [...]”*¹.

En este sentido, Abinia fue creada mediante un tratado y está dotada de personalidad jurídica, como lo establece el *Artículo I del Acta Constitutiva de la Asociación de Estados Iberoamericanos para el desarrollo de las Bibliotecas Nacionales de los Países de Iberoamérica - Abinia*.

Características particulares de Abinia

En la X Asamblea General de Abinia realizada en Lima (Perú) en octubre de 1999, se firma por los representantes plenipotenciarios de 12 países de Iberoamérica, la nueva Acta Constitutiva de Abinia como organismo internacional. A partir de ese momento comienza una nueva etapa para la Asociación, pues sus miembros serán los Estados de la región, representados por los directores de las Bibliotecas Nacionales de cada uno de ellos (y no ya directamente sus Bibliotecas Nacionales).

Estados parte

Diez Estados han ratificado el Acta constitutiva de Abinia y son Estados parte de este Organismo Internacional. Estos diez Estados son en su orden: Cuba, Ecuador, El Salvador, España, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela.

Funciones de los Órganos de Abinia

Asamblea General: Es el órgano máximo de la Asociación. Está constituida por los directores de las Bibliotecas Nacionales como representantes de los Estados miembros, debidamente acreditados por vía diplomática conforme a la legislación vigente en cada uno de los Estados miembros. Cada Estado miembro tendrá derecho a un voto, igualmente en cada uno de sus órganos auxiliares.

¹ Informe de la Comisión de Derecho Internacional, 61º período de sesiones (4 de mayo a 5 de junio y 6 de julio a 7 de agosto de 2008), Asamblea General Suplemento N° 10 (A/64/10 - 64º período de sesiones).

Consejo de Directores: La Asamblea General designará al Consejo de Directores que estará integrado por seis miembros, de entre los cuales se elegirá un presidente, un vicepresidente y sus cuatro vocales, los que durarán dos años en sus funciones y podrán ser reelegidos por una sola vez para un nuevo período consecutivo.

El consejo se renovará por mitades anualmente. La Secretaría del Consejo de Directores será la misma de la Asociación. El Consejo tendrá entre otras funciones, cumplir y hacer cumplir las resoluciones y recomendaciones de la Asamblea General.

Actualmente el Consejo está integrado por los directores de las Bibliotecas Nacionales de: Brasil, Panamá, Perú, Portugal, Cuba, Chile.

Secretaría Ejecutiva: Este es el órgano de gestión de la Asociación y estará a cargo de un Secretario Ejecutivo. La Secretaría Ejecutiva funcionará en la sede de la Asociación (Venezuela).

El Secretario Ejecutivo de la Asociación será designado por la Asamblea General mediante el voto favorable de dos tercios de los miembros presentes. Tendrá un período de dos años consecutivos. Tanto para su reelección como para su sustitución, se requerirá el voto favorable de mayoría simple de los miembros presentes en la Asamblea General.

Abinia y su rol como foro de integración de las Bibliotecas Nacionales de la Región Iberoamericana

Uno de los propósitos fundamentales de la Organización Internacional Abinia es tal y como lo dispone el Artículo III, literal f), de su instrumento constitutivo: “vincular a las bibliotecas nacionales con las demás bibliotecas, así como con las redes y sistemas de información existentes”. Es decir, los Estados parte de Abinia actuarán en la organización a través de sus Bibliotecas Nacionales. De esta forma, Abinia reúne a todas las Bibliotecas Nacionales de Iberoamérica, con el propósito de apoyar proyectos de las mismas.

Las Bibliotecas Nacionales son aquellas entidades responsables de la recuperación, la organización, la preservación y la difusión de toda la producción bibliográfica y documental de un país, constituyéndose de esta forma en la memoria cultural e histórica de una Nación.

En ese sentido, las Bibliotecas Nacionales son los espacios que promueven y defienden la libertad de expresión y el libre acceso a la información, en cuanto salvaguardan toda la producción intelectual sin censuras de calidad, autoría o contenido; y de esta forma actúan como los principales centros de investigación del país y como un referente fundamental de la historia social, política, económica, científica y cultural.

Su misión de preservar la producción bibliográfica y documental de un país, convierte a las Bibliotecas Nacionales en un espacio de construcción y reconocimiento de la identidad y diversidad cultural de una comunidad, desde la recopilación y difusión del patrimonio bibliográfico, contribuyendo a facilitar la integración del conocimiento histórico y las nuevas manifestaciones culturales para construir una sociedad más participativa que reconozca su pasado y pueda participar en su futuro.

En este contexto, *la Biblioteca Nacional es la responsable de coordinar la Red Nacional de Bibliotecas Públicas* conformada por alrededor de 1.600 Bibliotecas en todo el país, y *la Red de Patrimonio Bibliográfico y Documental*, desde donde se articulan acciones para asegurar el acceso a la información y a la historia local y nacional.

Impacto fiscal

Por último es importante explicar que la adhesión de Colombia a esta Organización Internacional implicará un gasto para el Estado, por cuanto el Artículo XVII, literal a, establece que el patrimonio de la Asociación estará constituido por “*el aporte de cuotas ordinarias o extraordinarias provenientes de los Estados miembros*”.

La cuota que deberá sufragar el Estado colombiano por hacerse parte de Abinia equivale a US4.000 dólares anuales. Dicho aporte será cancelado con cargo al presupuesto del Ministerio de Cultura, asignado a la Biblioteca Nacional.

Tratados: Régimen constitucional y legal colombiano

“*Los tratados son actos jurídicos complejos, que se encuentran sometidos a un régimen jurídico complejo, pues están regidos tanto por normas internacionales como por disposiciones constitucionales. Así, el derecho internacional consagra la vida y los efectos internacionales de esos acuerdos, mientras que el derecho constitucional establece la eficacia interna de los tratados así como las competencias orgánicas y los procedimientos institucionales por medio de los cuales un país adquiere determinados compromisos internacionales*”. (Corte Constitucional, Sentencia C-400 de 1998).

Nuestra Constitución Política de 1991 diseñó un sistema claro y estructurado para que el Estado colombiano pudiese asumir obligaciones internacionales. Este sistema está dispuesto para permitir la intervención de las tres ramas en las que se divide el Poder Público. Por tanto, tal y como lo explica la Corte Constitucional en la Sentencia C-400 de 1998, *el Estado colombiano solo puede legítimamente obligarse a nivel internacional, una vez se hayan surtido los trámites internos de aprobación del tratado*.

El Presidente, en su carácter de director de las Relaciones Internacionales, tiene la facultad para “*celebrar con otros Estados y entidades de derecho internacional tratados o convenios que se someterán a la aprobación del Congreso*” (artículo 189, numeral 2, Constitución Política).

Una vez el instrumento internacional haya sido negociado y firmado, el Presidente lo confirma mediante un instrumento conocido como la Aprobación Ejecutiva.

Posteriormente, conforme al artículo 150, numeral 16, de la Constitución Política, corresponde al Congreso de la República “*aprobar o improbar los tratados que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional*”. Por tanto, el Ejecutivo deberá presentar para aprobación del Congreso, dicho instrumento.

Una vez el Congreso de la República, siguiendo el procedimiento legislativo ordinario (artículo 204,

Ley 5ª de 1992), haya aprobado el instrumento internacional, objeto de discusión y del cual desea ser parte nuestro país, el Ejecutivo deberá remitir dicha ley aprobatoria a la Corte Constitucional para su revisión *previa y automática*, antes de que pueda manifestar su consentimiento en obligarse por el Tratado en los términos de la Convención de Viena de 1969 sobre Derecho de los Tratados.

El artículo 241, numeral 20 de la Constitución Política establece que *“la Corte Constitucional deberá decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueben”*. En este sentido, la revisión previa y automática de la Corte Constitucional incluye no solo las disposiciones del Tratado, sino también su ley aprobatoria. De esta forma, la Corte Constitucional revisa que la Ley haya sido aprobada de acuerdo con las normas constitucionales, legales y reglamentarias que regulan el trámite legislativo ordinario. Igualmente, verifica que las disposiciones del tratado guarden armonía con las disposiciones de la Constitución Política.

Solo hasta contar con el pronunciamiento de exequibilidad por parte de la Corte Constitucional, el Gobierno Nacional podrá proceder a manifestar su consentimiento en obligarse por el tratado, mediante la ratificación o adhesión del instrumento respectivo.

Es importante reiterar que es facultad discrecional del Poder Ejecutivo, manifestar o no el consentimiento para que Colombia se obligue por el Tratado. Una vez perfeccionado el vínculo internacional que haga parte a Colombia de un Tratado, el Gobierno Nacional expide un Decreto de promulgación en el cual se indica un recuento del trámite interno y externo del cual ha sido objeto el instrumento internacional, y se señala así mismo la fecha de entrada en vigor para Colombia. Dicho Decreto deberá contener el texto del Tratado, así como de las reservas y de las declaraciones formuladas, si hubiesen (artículo 2º, Ley 7ª de 1944).

Corrección de una situación irregular

Teniendo en cuenta lo previamente explicado, podemos colegir que el Gobierno Nacional obvió este sistema reglado al hacerse parte en una primera oportunidad de la Asociación de Estados Americanos para el Desarrollo de las Bibliotecas Nacionales de los Países de Iberoamérica (Abinia) a través de la expedición de la Ley 927 de 2004.

De esta forma, el artículo 1º de la Ley 927 de 2004 autorizó a la Biblioteca Nacional para afiliarse a la Asociación de Estados Americanos para el Desarrollo de las Bibliotecas Nacionales de los Países de Iberoamérica (Abinia). En su parágrafo establecía igualmente que *“en caso de desaparecer alguno de estos organismos no gubernamentales, las mencionadas entidades nacionales podrán afiliarse a las organizaciones internacionales que cumplan con los mismos fines y propósitos”*.

A su vez el artículo 2º de la referida ley, autorizaba al Gobierno Nacional para reconocer y pagar las contribuciones establecidas por la Asociación de Estados Americanos para el Desarrollo de las Bibliotecas Nacionales de los Países de Iberoamérica (Abinia).

La promulgación de la Ley 927 se constituye entonces en un procedimiento irregular para manifestar el consentimiento en obligarse internacionalmente el Estado colombiano.

De lo anterior se puede concluir que nos encontramos ante una irregularidad latente, por cuanto el Gobierno Nacional decidió hacerse parte de un instrumento internacional obviando el procedimiento claramente reglado en nuestra Constitución Política. Y por tanto, es absolutamente necesario e indispensable corregir de forma inmediata este vicio llevando a cabo los procedimientos establecidos para que Colombia pueda ser un Estado Parte de la organización internacional Abinia.

El primero de ellos, la presentación, por parte del Ejecutivo, del instrumento internacional para su aprobación por el Congreso de la República. De esta situación es consciente el Gobierno Nacional y es por ello que la exposición de motivos del proyecto de ley relata que una vez el Ministerio de Relaciones Exteriores depositó el instrumento de adhesión a la Organización Internacional Abinia ante el Gobierno de Venezuela, luego de la autorización otorgada por la Ley 927 de 2004 en ese sentido, la Directora General de la Consultoría Jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores de Venezuela, en su calidad de autoridad competente del Estado Depositario del Acuerdo Internacional, conceptuó que *“corresponde a la República de Colombia como Estado, sujeto de derecho internacional, y no a la Biblioteca Nacional de Colombia adoptar el Acta Constitutiva de Abinia (como se indica en la Ley 927 de 2004), razón por la cual es necesario la iniciación del trámite a nombre del Estado colombiano”*.

Y por tanto la misma exposición de motivos explica que *“resulta de vital importancia para Colombia como miembro fundador de Abinia y para la labor que cumple el Ministerio de Cultura en pro del fortalecimiento institucional del sector cultura y del mejoramiento de la oferta de bienes y servicios para los colombianos, la Adhesión a este organismo”*.

Justificación de la adhesión al Organismo Internacional

Consideramos que es de suma importancia reconocer los efectos positivos que para nuestro país significará hacer parte de este Organismo Internacional, como lo explica el Gobierno Nacional: *“La participación de Colombia en un organismo internacional hace posible la permanente actualización de conocimientos, el desarrollo de proyectos conjuntos (tales como: “Catálogo automatizado de fondos antiguos del siglo XVI al XIX; “Rescate de la prensa del Siglo XIX”; “Historias de las Bibliotecas Nacionales pasado y presente”; “Biblioteca Digital Iberoamericana y Caribeña”) y el intercambio de procesos y tecnologías con otros países que permiten al país acceder a más recursos en tiempos de apretón y austeridad. Del mismo modo, se estrechan los lazos de solidaridad entre los Estados, tal como lo promulga la Convención constitutiva de la Unesco al señalar que “La amplia difusión de la cultura y la educación de la humanidad con miras a la justicia, la libertad y la paz son esenciales para la dignidad humana, y constituyen un deber sagrado que todas las naciones*

deben cumplir con espíritu de mutua ayuda”; espíritu que el Estado colombiano ha cultivado en los diversos aspectos del quehacer cultural”.

Las Bibliotecas Nacionales de cada país cuentan con fines y objetivos comunes en materia de política bibliotecaria y de conservación, organización y difusión del patrimonio bibliográfico, y por tanto no es algo más que justificable y valioso que se busquen colectivamente soluciones a problemas comunes mediante acciones conjuntas y coordinadas.

Es claro que Abinia en este sentido ha promovido programas regionales liderados por la Asociación, orientados hacia la cooperación para el desarrollo de las Bibliotecas Nacionales. Dentro de estos programas se puede mencionar el rescate, preservación y acceso a la memoria documental de los países iberoamericanos; la actualización, incorporación y uso de nuevas tecnologías de información en las bibliotecas; y el desarrollo y fortalecimiento de las bibliotecas públicas; entre otros.

Particularmente la participación de la Biblioteca Nacional de Colombia en Abinia, representa la posibilidad de desarrollar acciones coordinadas con otras bibliotecas de su misma naturaleza con el objeto de promocionar el intercambio de experiencias y el desarrollo de trabajos cooperativos, que contribuyan al fortalecimiento de los trabajos de recuperación del patrimonio nacional, regional y mundial.

En consecuencia, asociaciones de este tipo fortalecen el espacio de integración iberoamericano, particularmente en la defensa de sus acervos culturales. De esta forma, el patrimonio cultural que reposa en las Bibliotecas Nacionales de los países iberoamericanos, gozarán de un mecanismo privilegiado para organizar, preservar, difundir y compartir dicho patrimonio, para que su aprovechamiento extensivo pueda contribuir al desarrollo e integración de las naciones iberoamericanas.

Fundamentos legales y constitucionales

La acción legislativa es acorde con la Constitución Política de Colombia, que en su artículo 150 numeral 16, faculta al Congreso de la República para aprobar o improbar los tratados que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional. Igualmente, encuentra su fundamento en el artículo 2° de la Ley 3ª de 1992, disponiendo que es competencia de las Comisiones Segundas Constitucionales del Congreso, el estudio y trámite de este tipo de iniciativas legislativas, conjuntamente con lo normado por el artículo 204 de la Ley 5ª de 1992 donde se establece que los tratados internacionales se tramitarán por el procedimiento legislativo ordinario.

Conclusiones

De lo anteriormente expuesto, está demostrada la importancia para nuestro país en hacerse parte de la Asociación de Estados Iberoamericanos para el desarrollo de las Bibliotecas Nacionales de los países de Iberoamérica - Abinia, en su nueva naturaleza de organismo internacional.

Colombia, como uno de los países gestores de la iniciativa, ya venía participando de este esquema de integración de Bibliotecas Nacionales desde su creación como asociación civil, y ha sido demostrado a

lo largo de esta Ponencia para Primer Debate en la Cámara de Representantes, que es altamente beneficioso que continúe haciendo parte de ella, ya transformada en Organismo Internacional, transformación que es fruto del proceso de integración que se promueve con fortaleza al interior de nuestra región y la construcción acelerada de la nueva Sociedad del Conocimiento.

Adicionalmente, es imperativo que se proceda a corregir una situación irregular por cuanto nuestro país se hizo parte de la Organización Internacional, a través de su Biblioteca Nacional, y no como Estado, en clara vulneración del sistema establecido por la Constitución Política para asumir obligaciones internacionales.

Por las anteriores consideraciones, presento a consideración de los Honorables Representantes a la Cámara de la Comisión Segunda de Relaciones Exteriores, la siguiente

PROPOSICIÓN

Apruébese en **primer debate el Proyecto de ley número 238 de 2011 Senado, 079 de 2011 Cámara, por medio de la cual se aprueba el “Acta Constitutiva de la Asociación de Estados Iberoamericanos para el Desarrollo de las Bibliotecas Nacionales de los Países de Iberoamérica –Abinia–”,** suscrita en Lima a los doce días del mes de octubre de mil novecientos noventa y nueve.

De los honorables Representantes a la Cámara,

Carlos Alberto Zuluaga Díaz,

Representante Ponente.

TEXTO DEFINITIVO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 238 DE 2011 SENADO, 079 DE 2011 CÁMARA

por medio de la cual se aprueba el “Acta Constitutiva de la Asociación de Estados Iberoamericanos para el Desarrollo de las Bibliotecas Nacionales de los Países de Iberoamérica –Abinia–”, suscrita en Lima, a los doce días del mes de octubre de mil novecientos noventa y nueve.

El Congreso de la República de Colombia

Visto el texto del “*Acta Constitutiva de la Asociación de Estados Iberoamericanos para el Desarrollo de las Bibliotecas Nacionales de los Países de Iberoamérica –Abinia–*”, suscrita en Lima, a los doce días del mes de octubre de mil novecientos noventa y nueve.

DECRETA:

Artículo 1°. Apruébese el “*Acta Constitutiva de la Asociación de Estados Iberoamericanos para el Desarrollo de las Bibliotecas Nacionales de los Países de Iberoamérica –Abinia–*”, suscrita en Lima, a los doce días del mes de octubre de mil novecientos noventa y nueve.

Artículo 2°. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7ª de 1944, el “*Acta Constitutiva de la Asociación de Estados Iberoamericanos para el Desarrollo de las Bibliotecas Nacionales de los Países de Iberoamérica –Abinia–*”, suscrita en Lima, a los doce días del mes de octubre de mil novecientos noventa y nueve, que por el artículo 1° de esta ley se aprueba, obligará al país a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto de la misma.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

De los honorables Representantes a la Cámara,
Carlos Alberto Zuluaga Díaz,
 Representante Ponente.

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 10 DE 2010 SENADO, 280 DE 2011 CÁMARA
por la cual se promueve la formación de hábitos de comportamiento y conductas en la vía y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., septiembre 21 de 2011

Doctor.

JOSÉ EDILBERTO CAICEDO SASOQUE

Presidente.

COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

Cámara de Representantes

Ciudad.

Ref.: Informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 10 de 2010 Senado, 280 de 2011 Cámara**, por la cual se promueve la formación de hábitos de comportamiento y conductas en la vía y se dictan otras disposiciones.

Respetado doctor:

En cumplimiento de la designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente, de la honorable Cámara de Representantes y de las disposiciones contenidas en la Ley 5ª de 1992, nos permitimos presentar el informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 10 de 2010 Senado, 280 de 2011 Cámara**, por la cual se promueve la formación de hábitos de comportamiento y conductas en la vía y se dictan otras disposiciones.

I. Marco constitucional

Los aspectos sobresalientes de la Constitución Política que sustentan esta iniciativa son:

“Artículo 2°. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo”.

Artículo 11. El derecho a la vida es inviolable. No habrá pena de muerte.

Artículo 16. Todas las personas tienen derecho al libre desarrollo de su personalidad sin más limitaciones que las que imponen los derechos de los demás y el orden jurídico.

Artículo 20. Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación.

Estos son libres y tienen responsabilidad social. Se garantiza el derecho a la rectificación en condiciones de equidad. No habrá censura.

Artículo 24. Todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia.

Artículo 27. El Estado garantiza las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra.

Artículo 311. Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.

II. Marco legal

En cuanto a los desarrollos legales, encontramos:

Ley 105 de 1993. Establece dentro de los principios rectores los siguientes:

La libre intervención del Estado, correspondiéndole al mismo la planeación, el control, la regulación y la vigilancia del transporte y de las actividades a él vinculadas; la seguridad de las personas, que se constituye en una prioridad del sistema y del sector transporte. (Artículo 2° literales b) y e)).

El transporte público, que este debe garantizar la movilización de personas o cosas en buenas condiciones de seguridad.

En el artículo 5° se le da la atribución al Ministerio de Transporte para que en coordinación con las diferentes entidades sectoriales, defina las políticas generales sobre el transporte y el tránsito.

La Ley 100 de 1993, determina la destinación un porcentaje del valor de las primas recaudadas por el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT) para la constitución de un fondo administrativo para la realización de campañas de prevención vial nacional en coordinación con las entidades estatales que adelanten dichos programas.

La Ley 336 de 1996, Estatuto Nacional del Transporte:

Contempla como uno de sus principales objetivos que la seguridad, especialmente la relacionada con la protección de los usuarios (artículo 2°).

Así mismo, la seguridad relacionada con la operación del sistema de transporte y con el tránsito, trazando lineamientos que inciden en la seguridad y en la movilidad de las personas.

El Consejo Nacional de Seguridad del Transporte -CONSET. (Artículo 40).

La Ley 769 de 2002, Código Nacional de Tránsito Terrestre:

Faculta al Ministerio de Transporte para elaborar un Plan Nacional de Seguridad Vial para disminuir la accidentalidad en el país.

Regulan la circulación de peatones, usuarios, pasajeros, conductores, motociclistas, ciclistas, vehículos por las vías públicas o privadas, así como la actuación y procedimiento de las autoridades y agentes de tránsito.

Se determinan como principios rectores la seguridad de los usuarios, calidad, oportunidad, cubrimiento, libertad de acceso, plena identificación, libre circulación, educación y descentralización.

Dentro de estos principios la norma posibilita jurídicamente el desarrollo de acciones tendientes a la prevención de la accidentalidad vial, entre las que se destacan los siguientes aspectos: control y vigilancia, educación para conductores y peatones, formación y especialización en seguridad vial para cuerpo de policía especializado, condiciones para la expedición, renovación o recategorización de licencias de conducción, clasificación y prelación de vías, demarcación y señalización vial, registros de tránsito, condiciones técnico-mecánicas y de seguridad de los vehículos, normas para la circulación de peatones y vehículos automotores, motocicletas, bicicletas y de tracción animal.

III. Impacto fiscal

Para dar cumplimiento a la exigencia consagrada en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 sobre impacto fiscal, nuestra iniciativa ha establecido las siguientes fuentes de financiación:

Aportes del sector privado, en especial de las entidades, organizaciones o empresas de las que trata el artículo 23.

Cooperación internacional en materia de seguridad vial.

Recaudo de multas y comparendos. Este recaudo, en los términos del artículo 160 de la Ley 769 de 2002, debe ser invertido, entre otros, en educación y seguridad vial.

Recursos del Fondo de Prevención Vial. Estos recursos se encuentran principalmente orientados a la prevención de la siniestralidad vial.

Recursos provenientes del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito.

Recursos de la subcuenta ECAT13 del Fosyga. Estos recursos están destinados a la atención integral de víctimas de siniestros de tránsito y fortalecimiento de la red de urgencias.

Recursos de Peajes: La Resolución 3931 del 26 de diciembre de 2000 (modificada por la Resolución 7145 de 2001 y la Resolución 1124 de 2009), establece que los recursos recaudados por el incremento tarifario en la tasa de peajes serán invertidos en seguridad vial.

Con fundamento en todas las razones expuestas, ponemos a consideración el honorable Congreso de la República la presente iniciativa legal.

IV. Consideraciones sobre el proyecto de ley

Con fundamento en las razones ya expuestas, la propuesta que presentamos a la honorable Comisión Sexta de Cámara se busca en esencia, dar inicio a todo un proceso para generar en los ciudadanos, actores todos de la vía, hábitos, comportamientos y conductas seguras, de tal manera que, aunado al conocimiento y respeto sobre las normas y señales de tránsito, se logre en el país la consecución plena de la seguridad vial, el cual se puede medir de manera sencilla en la reducción a cero muertos, cero lesionados derivados de siniestros de tránsito, en otras palabras, crear cada vez mayor consciencia en la necesidad

del autocuidado, ampliando la cantidad de personas y organizaciones comprometidas consigo mismas y con la comunidad, que previenen, que viven más plenas, más felices y más sanas en todo el sentido.

Así las cosas, esta iniciativa está se compone de cinco capítulos que a continuación describimos:

CAPÍTULO I

Generalidades

En este capítulo hacemos referencia al objeto de la ley que, en esencia, es definir lineamientos generales en educación, responsabilidad social empresarial y acciones estatales y comunitarias para promover en los ciudadanos la formación de hábitos, comportamientos y conductas seguros en la vía y, en consecuencia, la formación de criterios autónomos, solidarios y prudentes para la toma de decisiones en situaciones de desplazamiento o de uso de la vía pública. A su vez, se consagra una definición general de los actores de la vía, como aquellos ciudadanos que desempeñamos un papel en la movilización o en el uso de la vía pública, esto es, con peatones o transeúntes, como pasajeros o como conductores, incluyendo para estos últimos, los dos tipos de naturaleza de un vehículo: automotor o no automotor. Nótese entonces que los actores de la vía somos todos y, en consecuencia, todos somos responsables del logro del objeto propuesto.

CAPÍTULO II

Lineamientos en educación en seguridad vial

Para este capítulo, que consta de 12 artículos, el propósito fundamental es dejar expresamente incluido en la legislación la obligación de que los programas educativos en todos los niveles, contengan la formación en Educación Vial, de manera permanente y sistemática.

La educación de la población para el desarrollo de conocimientos, actitudes y comportamientos seguros, responsables y solidarios en la vía pública, para el logro, prioritariamente, de la prevención de siniestros de tránsito, es uno de los ejes principales de acción para el desarrollo de la seguridad vial.

Estas conclusiones revistieron una enorme importancia para aquel país a la hora de planificar estrategias para aumentar la seguridad vial. Se comprendió que informar acerca de las normas de tránsito y las conductas seguras, es condición necesaria pero no suficiente para lograr cambios de actitudes y conductas en pro de la seguridad vial y la prevención de accidentes. Citaban como ejemplo el tema del semáforo rojo, conocido por el 100% de la población pero ignorado en un inquietante porcentaje por los conductores, equivalente a 4 violaciones de semáforo rojo cada 3 días por parte de cada automovilista.

Ahora la necesidad reconocida era “motivar” a los conductores para un cambio de actitudes y el desarrollo de hábitos más saludables, aún más si se tiene en cuenta que los controles del cumplimiento de la ley y las sanciones a los infractores son insuficientes e ineficaces:

Generar cambios de actitudes es un objetivo más ambicioso que lograr cambios de comportamientos, pero trabajar para ello es importante para alcanzar efectos duraderos en el tiempo, puesto que las ac-

titudes determinan, en gran medida, los comportamientos. *Las actitudes se constituyen a lo largo de la vida de cada persona y son un complejo producto derivado de las experiencias individuales vividas en interacción con los demás, procesadas por cada individuo en función de sus características de personalidad, estado emocional, medio ambiente, experiencias previas, etc. Conformando un sistema de creencias y valores sobre la realidad que determinarán, en gran medida, las decisiones que el sujeto tomará en una situación determinada.*

En consonancia con lo anterior hemos propuesto por un lado, la modificación de 3 Leyes de la República, a saber: Ley 30 de 1992, que regula la Educación Superior; Ley 115 de 1994, Ley General de Educación; y Ley 769 de 2002, Código Nacional de Tránsito para definir como obligatoria la enseñanza en Educación vial en todos los niveles, buscando tanto el conocimiento de las reglamentaciones como la formación y consolidación de conductas y hábitos seguros a lo largo del desarrollo de la persona y definido con claridad los objetivos que debe tener esta educación vial para el logro del objeto y propósitos propuestos.

Por otro lado, la intención es incluir en el ordenamiento jurídico una serie de medidas complementarias a lo mencionado, como lineamientos para los contenidos de los programas de educación vial, que deben ser expedidos por el Gobierno Nacional, al tiempo que se exige el diseño de programas para personal en condición de discapacidad visual, la formación necesaria de los docentes en esta materia, y el establecimiento de una fisura de servicio social obligatorio en enseñanza en seguridad vial por parte de los alumnos de los dos (2) últimos grados.

CAPÍTULO III

Lineamientos en responsabilidad social empresarial en seguridad vial

Este capítulo lo comprenden solamente tres (3) artículos, todos de vital importancia ya que partimos de considerar la seguridad vial como una responsabilidad no solo del Estado o de los ciudadanos, sino también del sector privado.

En este sentido, y siguiendo un ejemplo de acción de la Comunidad de Madrid, se plantea que la responsabilidad social empresarial en seguridad vial dejando claro que el objetivo esencial es que las entidades, organizaciones y/o empresas, del sector público o privado elaboren un plan estratégico de seguridad vial que comprenda las posibilidades de trabajo en pro de la seguridad vial y permita mostrar de manera contundente ante terceros su compromiso en este campo.

Las razones expuestas son argumentos fuertes que dan firmeza a nuestra idea de que una sociedad más justa y más solidaria, con un desarrollo sostenible, no tiene porqué contradecirse en absoluto con políticas empresariales, sino que, por el contrario, debe buscarse la vía de la complementariedad integrando, planificadamente, los planes corporativos con los planes de seguridad vial y las recomendaciones estatales en la materia.

El capítulo también hace un llamado a la solidaridad de establecimientos que expenden o en los que se consume licor a demostrar su compromiso con la

seguridad vial, dado que el consumo de licor, como ya se anotó, es una de las principales causas de siniestros de tránsito.

Finalmente, no se puede dejar de lado la importante función de los medios de comunicación. Crear espacios para el desarrollo de una cultura vial requiere el trabajo aliado de los medios de comunicación. Estos contribuyen de manera fundamental a promover cambios de conducta a través de los contenidos de sus emisiones y las campañas de sensibilización.

CAPÍTULO IV

Lineamientos para la Acción Comunitaria en Seguridad Vial

Resalta la importancia de este capítulo, compuesto igualmente por tres artículos, en el sentido que la participación comunitaria es una herramienta para construir las estrategias más adecuadas, y para comprometer también a la misma comunidad con el tema de la seguridad vial, procurando que se apropie de acciones que logren materializar el objeto y los propósitos de la presente iniciativa.

Contando con el apoyo y participación de las comunidades existirá una mayor probabilidad de que los objetivos propuestos se alcancen y que sus efectos se mantengan en el tiempo. Además, es demasiado útil en el sentido de brindar conocimiento y experiencias locales que enriquecen la concepción de las estrategias planteadas.

CAPÍTULO V

Lineamientos para la acción estatal en seguridad vial

Con este capítulo lo que se busca es complementar la acción estatal en materia de seguridad vial. Es abundante la normatividad en este sentido, referida especialmente a los cuidados técnicos de los modos de transporte, la regulación del diseño, materiales, y construcción de infraestructura, la regulación de medidas para conductores y ocupantes de vehículos automotores, entre otras. Ahora, es incentiva en la acción estatal medidas para la publicidad de la información positiva o negativa de la siniestralidad vial, con propósitos pedagógicos y de concientización, medidas de carácter pedagógico para fortalecer el compromiso individual con la seguridad vial, en especial de funcionarios y servidores públicos, el levantamiento de mapas de siniestralidad vial en las entidades territoriales, con el propósito de determinar de manera específica los puntos cruciales en que se requiere la intervención pública y las estrategias para lograr mejorar los índices de siniestralidad vial detectados, el énfasis de temas de seguridad vial en los planes de desarrollo y finalmente el establecimiento de medidas de rendición de cuentas y las fuentes de financiamiento.

V. PROPOSICIÓN

Procédase a aprobar en primer debate el **Proyecto de ley número 10 de 2010 Senado, 280 de 2011 Cámara, por la cual se promueve la formación de hábitos de comportamiento y conductas en la vía y se dictan otras disposiciones.**

Atentamente,

Diego Alberto Naranjo Escobar,

Ponente,

Representante a la Cámara.

VI. TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN SEGUNDO DEBATE DE SENADO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 10 DE 2010 SENADO, 280 DE 2011 CÁMARA,

por la cual se promueve la formación de hábitos, comportamientos y conductas seguros en la vía y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

Generalidades

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto definir lineamientos generales en educación, responsabilidad social empresarial y acciones estatales y comunitarias para promover en los ciudadanos la formación de hábitos, comportamientos y conductas seguros en la vía y en consecuencia, la formación de criterios autónomos, solidarios y prudentes para la toma de decisiones en situaciones de desplazamiento o de uso de la vía pública, de tal manera que:

Se contribuya a que la educación en seguridad vial y la responsabilidad como actores de la vía sean asuntos de interés público y objeto de debate entre los ciudadanos.

Se impulsen y apoyen campañas formativas e informativas de los proyectos de investigación y de desarrollo sobre seguridad vial.

Se concientice a peatones, pasajeros y conductores sobre la necesidad de lograr una movilidad racional y sostenible.

Se concientice a autoridades, entidades, organizaciones y ciudadanos de que la educación vial no se basa solo en el conocimiento de normas y reglamentaciones, sino también en hábitos, comportamientos y conductas.

Se establezca una relación e identidad entre el conocimiento teórico sobre las normas de tránsito y el comportamiento en la vía.

Artículo 2°. *Actores de la vía.* Son actores de la vía los ciudadanos en su desempeño como peatones o transeúntes, pasajeros y conductores (tanto de vehículos de tracción humana o animal como automotores).

CAPÍTULO II

Lineamientos en educación en seguridad vial

Artículo 3°. *Educación vial.* La educación vial consiste en acciones educativas, iniciales y permanentes, cuyo objetivo es favorecer y garantizar el desarrollo integral de los actores de la vía, tanto a nivel de conocimientos sobre la normativa, reglamentación y señalización vial, como a nivel de hábitos, comportamientos, conductas y valores individuales y colectivos, de tal manera que permita desenvolverse en el ámbito de la movilización y el tránsito en perfecta armonía entre las personas y su relación con el medio ambiente, mediante actuaciones legales y pedagógicas, implementadas de forma global y sistémica, sobre todos los ámbitos implicados y utilizando los recursos tecnológicos más apropiados.

El fin último de la educación vial es el logro de una óptima seguridad vial. Por ello, la educación vial debe:

1. Ser permanente, acompañando el desarrollo de la persona en todas sus etapas de crecimiento.

2. Ser integral, transmitiendo conocimientos (habilidades y destreza) y comportamientos positivos (hábitos y actitudes).

3. Estar basada en valores fundamentales, como lo son la solidaridad, el respeto mutuo, la tolerancia, la justicia, etc.

4. Lograr la convivencia en paz entre todos los actores de la vía.

Artículo 4°. Adiciónese un literal i) al artículo 13 de la Ley 115 de 1994, que quedará así:

Artículo 13. *Objetivos comunes de todos los niveles.* Es objetivo primordial de todos y cada uno de los niveles educativos el desarrollo integral de los educandos mediante acciones estructuradas encaminadas a:

a) Formar la personalidad y la capacidad de asumir con responsabilidad y autonomía sus derechos y deberes;

b) Proporcionar una sólida formación ética y moral, y fomentar la práctica del respeto a los derechos humanos;

c) Fomentar en la institución educativa, prácticas democráticas para el aprendizaje de los principios y valores de la participación y organización ciudadana y estimular la autonomía y la responsabilidad;

d) Desarrollar una sana sexualidad que promueva el conocimiento de sí mismo y la autoestima, la construcción de la identidad sexual dentro del respeto por la equidad de los sexos, la afectividad, el respeto mutuo y prepararse para una vida familiar armónica y responsable;

e) Crear y fomentar una conciencia de solidaridad internacional;

f) Desarrollar acciones de orientación escolar, profesional y ocupacional;

g) Formar una conciencia educativa para el esfuerzo y el trabajo, y

h) Fomentar el interés y el respeto por la identidad cultural de los grupos étnicos.

i) Posibilitar un proceso de reflexión que permita analizar las causas de conductas riesgosas y el desarrollo de hábitos y conductas seguros en la vía.

Artículo 5°. Adiciónese un literal f) al artículo 14 de la Ley 115 de 1994, que quedará así:

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

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

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

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

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

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

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

f) El desarrollo de conductas y hábitos seguros en materia de seguridad vial y la formación de criterios para evaluar las distintas consecuencias que para su seguridad integral tienen las situaciones riesgosas a las que se exponen como peatones, pasajeros y conductores.

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

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

Artículo 6°. Adiciónese un literal k) al artículo 16 de la Ley 115 de 1994, que quedará así:

Artículo 16. Objetivos específicos de la educación preescolar. Son objetivos específicos del nivel preescolar:

a) El conocimiento del propio cuerpo y de sus posibilidades de acción, así como la adquisición de su identidad y autonomía;

b) El crecimiento armónico y equilibrado del niño, de tal manera que facilite la motricidad, el aprestamiento y la motivación para la lecto-escritura y para las soluciones de problemas que impliquen relaciones y operaciones matemáticas;

c) El desarrollo de la creatividad, las habilidades y destrezas propias de la edad, como también de su capacidad de aprendizaje;

d) La ubicación espacio-temporal y el ejercicio de la memoria;

e) El desarrollo de la capacidad para adquirir formas de expresión, relación y comunicación y para establecer relaciones de reciprocidad y participación, de acuerdo con normas de respeto, solidaridad y convivencia;

f) La participación en actividades lúdicas con otros niños y adultos;

g) El estímulo a la curiosidad para observar y explorar el medio natural, familiar y social;

h) El reconocimiento de su dimensión espiritual para fundamentar criterios de comportamiento;

i) La vinculación de la familia y la comunidad al proceso educativo para mejorar la calidad de vida de los niños en su medio, y

j) La formación de hábitos de alimentación, higiene personal, aseo y orden que generen conciencia sobre el valor y la necesidad de la salud.

k) La adquisición de hábitos de observación visual, auditiva y psicomotriz para la creación de actitudes y comportamientos de prevención frente al tránsito, respeto a las normas y autoridades y actitudes de conciencia ciudadana en materia de uso de la vía.

Artículo 7°. Adiciónese un numeral (10) al artículo 23 de la Ley 115 de 1994, que quedará así:

Artículo 23. Áreas obligatorias y fundamentales. Para el logro de los objetivos de la educación básica se establecen áreas obligatorias y fundamentales del conocimiento y de la formación que necesariamente se tendrán que ofrecer de acuerdo con el currículo y el Proyecto Educativo Institucional.

Los grupos de áreas obligatorias y fundamentales que comprenderán un mínimo del 80% del plan de estudios, son los siguientes:

1. Ciencias naturales y educación ambiental.
2. Ciencias sociales, historia, geografía, Constitución Política y democracia.
3. Educación artística y cultural.
4. Educación ética y en valores humanos.
5. Educación física, recreación y deportes.
6. Educación religiosa.
7. Humanidades, lengua castellana e idiomas extranjeros.
8. Matemáticas.
9. Tecnología e informática.
10. Educación para la seguridad vial.

Parágrafo. La educación religiosa se ofrecerá en todos los establecimientos educativos, observando la garantía constitucional según la cual, en los establecimientos del Estado ninguna persona podrá ser obligada a recibirla.

Artículo 8°. Adiciónese un literal i) al artículo 30 de la Ley 115 de 1994 y adiciónense dos literales, con los que el artículo 30 quedará así:

Artículo 30. Objetivos específicos de la educación media académica. Son objetivos específicos de la educación media académica:

a) La profundización en un campo del conocimiento o en una actividad específica de acuerdo con los intereses y capacidades del educando;

b) La profundización en conocimientos avanzados de las ciencias naturales;

c) La incorporación de la investigación al proceso cognoscitivo, tanto de laboratorio como de la realidad nacional, en sus aspectos natural, económico, político y social;

d) El desarrollo de la capacidad para profundizar en un campo del conocimiento, de acuerdo con las potencialidades e intereses;

e) La vinculación a programas de desarrollo y organización social y comunitaria, orientados a dar solución a los problemas sociales de su entorno;

f) El fomento de la conciencia y la participación responsable del educando en acciones cívicas y de servicio social;

g) La capacidad reflexiva y crítica sobre los múltiples aspectos de la realidad y la comprensión de los valores éticos, morales, religiosos y convivencia en sociedad;

h) El cumplimiento de los objetivos de la educación básica contenidos en los literales b) del artículo 20, c) del artículo 21 y c), e), h), i), k), ñ) del artículo 22 de la presente ley;

i) La formación en seguridad vial.

Artículo 9°. Modifíquese el artículo 31 de la Ley 115 de 1994, el cual quedará así:

Artículo 31. Áreas fundamentales de la educación media académica. Para el logro de los objetivos de la educación media académica serán obligatorias y fundamentales las mismas áreas de la educación básica en un nivel más avanzado, además de las ciencias económicas, políticas, la filosofía y el estudio específico en seguridad vial.

Parágrafo. Aunque todas las áreas de la educación media académica son obligatorias y fundamentales, las instituciones educativas organizarán la programación de tal manera que los estudiantes puedan intensificar, entre otros, en ciencias naturales, ciencias sociales, humanidades, arte o lenguas extranjeras, de acuerdo con su vocación e intereses, como orientación a la carrera que vayan a escoger en la educación superior.

Artículo 10. Modifíquese el artículo 117 de la Ley 30 de 1992, el cual quedará así:

Artículo 117. Las instituciones de Educación Superior deben adelantar programas de bienestar entendidos como el conjunto de actividades que se orientan al desarrollo físico, psicoafectivo, espiritual y social de los estudiantes, docentes y personal administrativo.

El Consejo Nacional de Educación Superior (CESU) determinará las políticas de bienestar universitario. Igualmente, creará un fondo de bienestar universitario con recursos del Presupuesto Nacional y de los entes territoriales que puedan hacer aportes.

El fondo señalado anteriormente será administrado por el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES).

Parágrafo 1°. Como parte de los programas de bienestar universitario, las instituciones de Educación Superior incluirán de manera obligatoria para todos los estudiantes la continuación de la formación en seguridad vial con énfasis en la formación de hábitos, comportamientos y conductas seguros y responsables como actores de la vía.

Artículo 11. Modifíquese el artículo 56 de la Ley 769 de 2002, el cual quedará así:

Artículo 56. Obligatoriedad de la enseñanza. Se establece como obligatoria, en la educación Pre-escolar, Básica Primaria, Básica Secundaria, Media Vocacional, Técnica y Superior, la enseñanza en educación vial de manera sistemática, de conformidad con los objetivos y propósitos señalados en la presente ley.

Parágrafo. Los Ministerios de Transporte y Educación Nacional, tendrán un plazo de doce (12) meses a partir de la fecha de sanción de la presente ley para expedir la reglamentación atinente al cumplimiento de lo dispuesto en este artículo y para presentar las cartillas, documentos de estudio y ayudas y estrategias pedagógicas para la adopción de modernas herramientas tecnológicas didácticas dinámicas para dramatizar el contenido de las cartillas y los documentos de estudio para la educación en seguridad vial en cada uno de los niveles de educación aquí descritos.

Artículo 12. *Contenidos de los programas de educación vial.* El Gobierno Nacional, mediante un trabajo coordinado entre el Ministerio de Transporte, el Ministerio de Educación y el Ministerio de la Protección Social, con apoyo del Fondo de Prevención Vial o el organismo que haga sus veces, y otras entidades y organizaciones del sector educativo y civil especialistas en seguridad vial, desarrollarán los programas marco para la implementación de la enseñanza en educación vial de manera sistemática en todos los niveles de la educación formal.

En todo caso, los objetivos que orientarán el desarrollo de tales programas y, en consecuencia, la formación en educación vial, son los siguientes:

1. Generar hábitos, comportamientos y conductas seguros en la vía y la capacidad de analizar el riesgo posible con determinadas conductas y hábitos.

2. Fomentar sentimientos de sensibilidad social, de aprecio y valor por la vida, las personas, y la naturaleza que se proyecten más allá de la esfera individual.

3. Generar la toma de conciencia de cada individuo como agente de bienestar y seguridad y agente de riesgo en la vía.

4. Preparar al individuo para circular por la vía pública con reconocimiento pleno de los derechos y responsabilidades que le competen como ciudadano.

5. Generar en el individuo una conducta orientada a la cooperación y solidaridad con los demás y de reconocimiento de que sus actos tienen consecuencias tanto en sí mismo como en los demás.

6. Fomentar las actitudes de tolerancia y respeto hacia los demás.

7. Posibilitar en el individuo el control de sus propios impulsos para evaluar con claridad los riesgos a los que está expuesto y responder con comportamientos más racionales en la vía.

8. Propiciar actitudes de precaución y prevención permanentes manteniendo una constante atención del entorno.

9. Generar en el individuo la capacidad de evaluar las propias capacidades y determinar qué puede y qué no puede hacer y el riesgo al que se expone frente a situaciones que exigen habilidades y capacidades personales con las que no cuenta.

10. Preparar al individuo para participar de los debates que se generen con ocasión de las medidas para la regulación de la circulación y el tránsito.

11. Fomentar en el individuo una actitud de participación crítica y creativa para resolver los conflictos característicos del espacio público.

Parágrafo 1°. El Gobierno Nacional tendrá, a partir de entrada en vigencia de la presente ley, doce (12) meses para convocar a todos los actores indicados y cumplir con lo dispuesto en el presente artículo.

Parágrafo 2°. *Formación de docentes.* Los docentes son elemento clave del cambio en los hábitos, comportamientos y conductas de que trata la presente ley. En razón a ello, definidos los programas marco para la enseñanza de la seguridad vial, todas las Entidades Territoriales adelantarán el necesario proceso de capacitación para docentes con el propósito de que puedan cumplir el propósito pedagógico señalado. Este proceso de capacitación a docentes se desarrollará en el término de seis (6) meses, contados a partir de la expedición de los programas académicos para la enseñanza en seguridad vial.

Parágrafo 3°. Los programas marco para la enseñanza en educación vial serán implementados en todas las instituciones educativas públicas o privadas en el período lectivo inmediatamente siguiente a la expedición de los programas de enseñanza en educación vial por parte del Gobierno Nacional.

Artículo 13. *Programas especiales.* Se diseñarán programas marco para la enseñanza de la educación vial especialmente destinados para alumnos en situación de discapacidad visual.

Artículo 14. *Servicio social en seguridad vial.* Los alumnos que cursan los dos (2) años correspondientes a la educación media están en la obligación de realizar un servicio social en materia de enseñanza de seguridad vial. Para tal efecto, impartirán la enseñanza de la educación vial en los términos, principios y objetivos definidos en la presente ley a los alumnos de grados inferiores o en las comunidades organizadas donde habitan.

CAPÍTULO III

Lineamientos en responsabilidad social empresarial en seguridad vial

Artículo 15. *Responsabilidad social empresarial en seguridad vial.* Toda entidad, organización o empresa del sector público o privado que para cumplir sus fines misionales o en el desarrollo de sus actividades posea, fabrique, ensamble, comercialice, contrate, o administre flotas de vehículos automotores o no automotores o contrate o administre personal de conductores, o tenga relación de alguna naturaleza con la industria automotriz contribuirán al objeto de la presente ley.

Para tal efecto, deberá diseñar el Plan Estratégico de Seguridad Vial con su respectivo sistema de indicadores que permita medir el impacto de la estrategia, el nombramiento específico de responsables y los mecanismos y medios para generar informes y comunicar logros y resultados. El Plan deberá ser revisado cada dos (2) años para ser ajustado en lo que se requiera.

Para diseñar el Plan podrán tenerse en cuenta, entre otros aspectos, los siguientes:

Perspectiva de recursos humanos

1. Sensibilización del personal en materia de seguridad vial.

2. Creación de seguros para los trabajadores que tengan que hacer desplazamientos por carretera a cuenta de la empresa.

3. Compromiso del personal de cumplir fielmente todas las normas de tránsito.

4. Oferta permanente, por parte de la entidad, organización o empresa, de cursos de seguridad vial y perfeccionamiento de la conducción.

5. Renovación periódica de flota vehicular (automotor o no automotor) según la reglamentación vigente en la materia.

Perspectiva de proveedores

1. Establecer relaciones prioritariamente con empresas proveedoras que disponen a su vez de Planes Estratégicos de Seguridad Vial.

2. Compromiso de la entidad, organización o empresa, de conocer las normas de seguridad vial definidas por sus proveedores.

3. Compromiso de la entidad, organización o empresa de no forzar a ninguno de sus proveedores a realizar tareas y actividades que impliquen la violación de normas de tránsito.

Perspectiva de clientes

1. Presentación y distribución entre los clientes del Plan Estratégico de Seguridad Vial.

2. Promoción entre sus clientes del desarrollo del Plan Estratégico de Seguridad Vial.

3. Elaboración coordinada con los clientes de Planes Estratégicos de Seguridad Vial cuya implementación beneficie a ambas partes y a la comunidad en general.

Perspectiva de accionistas

1. Propender por al compromiso con los accionistas para que un determinado porcentaje de los beneficios netos de la entidad, organización o empresa se reinviertan sistemáticamente en medidas específicas de Seguridad Vial y sostenimiento del Plan Estratégico de Seguridad Vial.

Perspectiva de las relaciones con el Estado

1. Apoyar la consecución de los objetivos del Estado en materia de seguridad vial de toda forma posible, inclusive más allá del cumplimiento de la ley en sentido estricto.

2. Proceder al pago puntual de los montos producto de infracciones a las normas de tránsito.

3. Exigencia a sus empleados reincidentes de tomar los cursos de sensibilización vial.

4. Participar activa y efectivamente de los actos, eventos, o iniciativas propuestos desde las Administraciones en pro de la Seguridad Vial.

5. Denunciar las infracciones a las normas de tránsito de las que sean testigos los empleados en sus labores cotidianas.

Perspectiva de las relaciones con la comunidad

1. Compartir con las comunidades las experiencias e iniciativas que la entidad, organización o empresa desarrollará en pro de la Seguridad Vial.

2. Participar activa y efectivamente de los actos, eventos, o iniciativas propuestos desde las comunidades en pro de la Seguridad Vial.

3. Apoyar financieramente a otras entidades u organizaciones que presten su apoyo a las víctimas de siniestros de tráfico y a sus familiares.

Artículo 16. *Establecimientos de expendio y/o consumo de bebidas alcohólicas.* Todos los establecimientos de expendio y/o consumo de bebidas alcohólicas contribuirán al objeto de la presente ley. Para tal efecto, se comprometerán a desarrollar acciones orientadas al consumo responsable de alcohol, contenidas en un plan estratégico que presentará anualmente ante la Alcaldía correspondiente.

El Gobierno Nacional definirá los objetivos y contenidos que deben comprender tales planes, en un período no superior a un (1) año a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

Artículo 17. *Medios de comunicación.* Los medios de comunicación contribuirán al objeto de la presente ley, así:

1. Introducirán y potenciarán los términos de violencia vial, siniestro de tránsito, siniestralidad vial y actores de la vía.

2. Eliminarán toda publicidad elogiosa o favorable en cualquiera de sus formas de conductas contrarias al objeto y propósitos de la presente ley.

CAPÍTULO IV

Lineamientos para la acción comunitaria en seguridad vial

Artículo 18. *Participación comunitaria.* La comunidad organizada en espacios de participación o de acción comunal promoverá el cumplimiento del objeto y principios de la presente ley. Para tal efecto, entre otras, podrá hacer uso de los siguientes mecanismos y estrategias:

1. Control social ciudadano a los compromisos de las administraciones territoriales en materia de seguridad vial.

2. Convocar el voluntariado en las respectivas comunidades para alentar a los ciudadanos a respetar los enunciados consignados en la tarjeta de compromiso personal en seguridad vial de que trata el artículo 22 de la presente ley.

3. Alentar a las autoridades locales a mejorar las medidas de seguridad vial en lugares que presenten siniestros viales de manera frecuente.

4. Identificar lugares seguros para cruzar las vías públicas, sobre todo en las inmediaciones de instituciones educativas.

Artículo 19. *Intervención de la comunidad en la vía.* Previa autorización del Gobierno Local correspondiente, la comunidad realizará intervenciones de carácter simbólico, cultural o artístico en vías con índices de siniestralidad vial significativos a nivel barrial, con el propósito de comunicar y hacer pedagogía en materia de hábitos, comportamientos y conductas seguros en la vía.

Artículo 20. *Compromiso comunitario.* Las comunidades apoyarán la consecución de los objetivos del Estado en materia de seguridad vial de toda forma posible, y participarán activa y efectivamente de los actos, eventos, o iniciativas propuestos desde las Administraciones o el sector privado en pro de la Seguridad Vial.

CAPÍTULO V

Lineamientos para la acción estatal en seguridad vial

Artículo 21. *Portal de la seguridad vial.* El Gobierno Nacional creará el Portal de la Seguridad Vial como una herramienta en Internet para informar de las investigaciones y avances en materia de seguridad vial, el reporte de siniestros de tránsito con objetivos de concientización, el reporte de experiencias positivas en desarrollo del cumplimiento de los contenidos de la presente ley, la posibilidad de que cualquier ciudadano denuncie el incumplimiento de los contenidos de la presente ley, entre otras.

El diseño técnico y gráfico deberá permitir a cualquier ciudadano la posibilidad de acceder al Portal para cumplir con lo señalado en el presente artículo.

Artículo 22. *Tarjeta de compromiso personal con la seguridad vial.* Las Entidades Territoriales emitirán la tarjeta de compromiso personal con la seguridad vial. Esta tarjeta será para el uso de los funcionarios y servidores públicos, peatones o transeúntes, pasajeros y conductores en general.

La tarjeta contendrá enunciadas medidas de seguridad vial que el titular se compromete a respetar y a aplicar. Para el caso de los conductores, la tarjeta será visible en el vehículo (automotor o no automotor).

Parágrafo 1°. El Gobierno Nacional reglamentará las características generales de la tarjeta de compromiso personal con la seguridad vial y las Entidades Territoriales definirán los enunciados de acuerdo al contexto propio de seguridad vial.

Artículo 23. *Incentivos al compromiso con la seguridad vial.* Las entidades, organizaciones o empresas que demuestren un compromiso decidido en pro de mejorar los problemas en materia de seguridad vial recibirán incentivos en materia fiscal o de contratación pública. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

Artículo 24. *Mapas de siniestralidad vial.* Todas las entidades territoriales elaborarán un mapa de siniestralidad vial con el propósito de determinar de manera específica los puntos cruciales en que se requiere la intervención pública y las estrategias para lograr mejorar los índices de siniestralidad vial detectados.

Artículo 25. *Énfasis en Planes de Desarrollo.* Todos los Planes de Desarrollo incluirán capítulos específicos sobre medidas en pro de la seguridad vial en la respectiva entidad territorial con el correspondiente presupuesto.

Artículo 26. *Rendición de cuentas.* Anualmente el Gobierno Nacional y las Entidades Territoriales rendirán un informe que detalle las metas definidas en materia de seguridad vial y el logro de cada uno. A su vez, incluirán los datos de disminución de número de siniestros viales, número de muertos o lesionados, valor de daños, etc. Además, rendirán un informe de exaltación pública de entidades, organizaciones o empresas y comunidades comprometidas con el objeto y los propósitos de la presente ley.

Artículo 28. *Fuentes de financiación.* Para efectos de la financiación de los aspectos contenidos en la presente ley, se tendrán como fuentes de financiación las siguientes:

1. Aportes del sector privado.
2. Cooperación internacional en materia de seguridad vial.
3. Recaudo de multas y comparendos. Este recaudo, en los términos del artículo 160 de la Ley 769 de 2002, debe ser invertido, entre otros, en educación y seguridad vial.
4. Recursos del Fondo de Prevención Vial. Estos recursos se encuentran principalmente orientados a la prevención de la siniestralidad vial.
5. Recursos provenientes del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito.
6. Recursos de la subcuenta ECAT13 del Fosyga. Estos recursos están destinados a la atención integral de víctimas de siniestros de tránsito y fortalecimiento de la red de urgencias.
7. Recursos de peajes: La Resolución 3931 del 26 de diciembre de 2000 (modificada por la Resolución 7145 de 2001 y la Resolución 1124 de 2009) establece que los recursos recaudados por el incremento tarifario en la tasa de peajes serán invertidos en seguridad vial.

Artículo 29. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.

VII. PLIEGO DE MODIFICACIONES AL TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN SEGUNDO DEBATE DE SENADO, DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 10 DE 2010 SENADO, 280 DE 2011 CÁMARA

por la cual se promueve la formación de hábitos, comportamientos y conductas seguros en la vía y se dictan otras disposiciones.

a) Modifíquese el artículo 4º, del Proyecto de ley número 10 de 2010 Senado, 280 de 2011 Cámara, por la cual se promueve la formación de hábitos, comportamientos y conductas seguros en la vía y se dictan otras disposiciones. El cual dirá así:

Artículo 4º. Adiciónese un literal i) al artículo 13 de la Ley 115 de 1994, que quedará así:

Artículo 13. *Objetivos comunes de todos los niveles.* Es objetivo primordial de todos y cada uno de los niveles educativos el desarrollo integral de los educandos mediante acciones estructuradas encaminadas a:

- a) Formar la personalidad y la capacidad de asumir con responsabilidad y autonomía sus derechos y deberes;
- b) Proporcionar una sólida formación ética y moral, y fomentar la práctica del respeto a los derechos humanos;
- c) Fomentar en la institución educativa, prácticas democráticas para el aprendizaje de los principios y valores de la participación y organización ciudadana y estimular la autonomía y la responsabilidad;
- d) Desarrollar una sana sexualidad que promueva el conocimiento de sí mismo y la autoestima, la construcción de la identidad sexual dentro del respeto por la equidad de los sexos, la afectividad, el respeto mutuo y prepararse para una vida familiar armónica y responsable;
- e) Crear y fomentar una conciencia de solidaridad internacional;

f) Desarrollar acciones de orientación escolar, profesional y ocupacional;

g) Formar una conciencia educativa para el esfuerzo y el trabajo, y

h) Fomentar el interés y el respeto por la identidad cultural de los grupos étnicos.

i) El Ministerio de Educación Nacional, mediante un trabajo coordinado con el Ministerio de Transporte, el Ministerio de Protección Social y con apoyo del Fondo de Prevención Vial, orientará y apoyará el desarrollo de los programas pedagógicos para la implementación de la enseñanza en educación vial en todos los niveles de la educación básica y media.

b) Suprímase el artículo 7º del Proyecto de ley número 10 de 2010 Senado, 280 de 2011 Cámara, por la cual se promueve la formación de hábitos, comportamientos y conductas seguros en la vía y se dictan otras disposiciones.

Se suprime este artículo, en razón a que el artículo 23 de la Ley 115 de 1994, como se puede observar en el título del mismo, al tema de áreas obligatorias y fundamentales y esto riñe con la definición de contenido de la enseñanza en seguridad vial, ya que esta es una disciplina y no un área del conocimiento como sí lo son las matemáticas o las ciencias sociales.

c) Suprímase el artículo 9º, del Proyecto de ley número 10 de 2010 Senado, 280 de 2011 Cámara, por la cual se promueve la formación de hábitos, comportamientos y conductas seguros en la vía y se dictan otras disposiciones.

Lo anterior, en razón a que como Ponente de este proyecto de ley acojo el argumento del Ministerio de Educación Nación Nacional, en la medida en que si y solo si, la enseñanza de la seguridad vial debe ser esencial en la educación básica y específica en la educación media, pero sin ser esencial como lo pretendía el artículo que se suprime.

d) Modifíquese el artículo 10 y suprímase el párrafo del artículo 10 del Proyecto de ley número 10 de 2010 Senado, 280 de 2011 Cámara, por la cual se promueve la formación de hábitos, comportamientos y conductas seguros en la vía y se dictan otras disposiciones. El cual dirá así:

Artículo 10. Modifíquese el artículo 117 de la Ley 30 de 1992, el cual quedará así:

Artículo 117. Las instituciones de Educación Superior deben adelantar programas de bienestar entendidos como el conjunto de actividades que se orientan al desarrollo físico, psicoafectivo, espiritual y social de los estudiantes, docentes y personal administrativo.

El Consejo Nacional de Educación Superior (CESU) determinará las políticas de bienestar universitario **y de prevención vial**. Igualmente, creará un fondo de bienestar universitario con recursos del Presupuesto Nacional y de los entes territoriales que puedan hacer aportes.

El fondo señalado anteriormente será administrado por el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (Icfes).

e) Suprímase parcialmente el artículo 11, del Proyecto de ley número 10 de 2010 Senado, 280

de 2011 Cámara, por la cual se promueve la formación de hábitos, comportamientos y conductas seguros en la vía y se dictan otras disposiciones. La siguiente expresión: “**Media Vocacional, Técnica y Superior**” en el artículo dirá así:

Artículo 11. Modifíquese el artículo 56 de la Ley 769 de 2002, el cual quedará así:

Artículo 56. Obligatoriedad de la enseñanza. Se establece como obligatoria, en la educación Preescolar, Básica Primaria, Básica Secundaria, la enseñanza en educación vial de manera sistemática, de conformidad con los objetivos y propósitos señalados en la presente ley.

Parágrafo. Los Ministerios de Transporte y Educación Nacional, tendrán un plazo de doce (12) meses a partir de la fecha de sanción de la presente ley para expedir la reglamentación atinente al cumplimiento de lo dispuesto **en este artículo y para presentar las cartillas, documentos de estudio y ayudas y estrategias pedagógicas** para la adopción de modernas herramientas tecnológicas didácticas dinámicas para dramatizar el contenido de las cartillas y los documentos de estudio para la educación en seguridad vial en cada uno de los niveles de educación aquí descritos.

f) Modifíquese el artículo 12, del Proyecto de ley número 10 de 2010 Senado, 280 de 2011 Cámara, por la cual se promueve la formación de hábitos, comportamientos y conductas seguros en la vía y se dictan otras disposiciones. Suprimiéndose la expresión: “**Este proceso de capacitación a docentes se desarrollará en el término de seis (6) meses, contados a partir de la expedición de los programas académicos para la enseñanza en seguridad vial**”. El artículo dirá así:

Artículo 12. Contenidos de los programas de educación vial. El Gobierno Nacional, mediante un trabajo coordinado entre el Ministerio de Transporte, el Ministerio de Educación y el Ministerio de la Protección Social, con apoyo del Fondo de Prevención Vial o el organismo que haga sus veces, y otras entidades y organizaciones del sector educativo y civil especialistas en seguridad vial, desarrollarán los programas marco para la implementación de la enseñanza en educación vial de manera sistemática en todos los niveles de la educación formal.

En todo caso, los objetivos que orientarán el desarrollo de tales programas y, en consecuencia, la formación en educación vial **de manera sistemática en los niveles de educación preescolar, básica primaria y básica secundaria.**

En todo caso, los objetivos orientan el desarrollo de tales programas y, en consecuencia, la formación en educación vial, son los siguientes:

1. Generar hábitos, comportamientos y conductas seguros en la vía y la capacidad de analizar el riesgo posible con determinadas conductas y hábitos.

2. Fomentar sentimientos de sensibilidad social, de aprecio y valor por la vida, las personas, y la naturaleza que se proyecten más allá de la esfera individual.

3. Generar la toma de conciencia de cada individuo como agente de bienestar y seguridad y agente de riesgo en la vía.

4. Preparar al individuo para circular por la vía pública con reconocimiento pleno de los derechos y responsabilidades que le competen como ciudadano.

5. Generar en el individuo una conducta orientada a la cooperación y solidaridad con los demás y de reconocimiento de que sus actos tienen consecuencias tanto en sí mismo como en los demás.

6. Fomentar las actitudes de tolerancia y respeto hacia los demás.

7. Posibilitar en el individuo el control de sus propios impulsos para evaluar con claridad los riesgos a los que está expuesto y responder con comportamientos más racionales en la vía.

8. Propiciar actitudes de precaución y prevención permanentes manteniendo una constante atención del entorno.

9. Generar en el individuo la capacidad de evaluar las propias capacidades y determinar qué puede y qué no puede hacer y el riesgo al que se expone frente a situaciones que exigen habilidades y capacidades personales con las que no cuenta.

10. Preparar al individuo para participar de los debates que se generen con ocasión de las medidas para la regulación de la circulación y el tránsito.

11. Fomentar en el individuo una actitud de participación crítica y creativa para resolver los conflictos característicos del espacio público.

Parágrafo 1º. El Gobierno Nacional tendrá, a partir de entrada en vigencia de la presente ley, doce (12) meses para convocar a todos los actores indicados y cumplir con lo dispuesto en el presente artículo.

Parágrafo 2º. Formación de Docentes. Los docentes son elemento clave del cambio en los hábitos, comportamientos y conductas de que trata la presente ley. En razón a ello, definidos los programas marco para la enseñanza de la seguridad vial, todas las Entidades Territoriales adelantarán el necesario proceso de capacitación para docentes con el propósito de que puedan cumplir el propósito pedagógico señalado.

Parágrafo 3º. Los programas marco para la enseñanza en educación vial serán implementados en todas las instituciones educativas públicas o privadas **que ofrecen los niveles de educación preescolar, básica primaria y básica secundaria** en el período lectivo inmediatamente siguiente a la expedición de los programas de enseñanza en educación vial por parte del Gobierno Nacional. **En materia de educación superior, el CESU, será el competente para determinar las políticas de bienestar universitario y de prevención vial.**

g) Suprimase el artículo 13, del Proyecto de ley número 10 de 2010 Senado, 280 de 2011 Cámara, por la cual se promueve la formación de hábitos, comportamientos y conductas seguros en la vía y se dictan otras disposiciones. El artículo dirá así:

Lo anterior, en razón a que como bien sostiene el Ministerio de Educación Nacional en su concepto sobre el proyecto de ley objeto de este informe de

ponencia, este artículo daría al traste con la política de inclusión de los estudiantes discapacitados al sistema educativo colombiano, no obstante, cuando la educación del estudiante discapacitado requiera condiciones muy especiales, se hace claridad en que esta norma en todo su contenido aplica para la enseñanza que se imparte en todo el país. Lo cual no hace necesaria la inclusión de este precepto.

h) Modifíquese el artículo 14, del Proyecto de ley número 10 de 2010 Senado, 280 de 2011 Cámara, por la cual se promueve la formación de hábitos, comportamientos y conductas seguros en la vía y se dictan otras disposiciones. El artículo dirá así:

Artículo 14. Servicio social en seguridad vial. Los alumnos que cursan los dos (2) años correspondientes a la educación **básica secundaria** y media están en la obligación de realizar un servicio social en materia de enseñanza de seguridad vial. Para tal efecto, impartirán la enseñanza de la educación vial en los términos, principios y objetivos definidos en la presente ley a los alumnos de grados inferiores, **este programa podrá ser ejecutado por el establecimiento en forma conjunta con entidades gubernamentales y no gubernamentales especializadas en el tema.**

Atentamente,

Diego Alberto Naranjo Escobar,

Ponente,

Representante a la Cámara.

VIII. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 10 DE 2010 SENADO, 280 DE 2011 CÁMARA, por la cual se promueve la formación de hábitos, comportamientos y conductas seguros en la vía y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

Generalidades

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto definir lineamientos generales en educación, responsabilidad social empresarial y acciones estatales y comunitarias para promover en los ciudadanos la formación de hábitos, comportamientos y conductas seguros en la vía y en consecuencia, la formación de criterios autónomos, solidarios y prudentes para la toma de decisiones en situaciones de desplazamiento o de uso de la vía pública, de tal manera que:

Se contribuya a que la educación en seguridad vial y la responsabilidad como actores de la vía sean asuntos de interés público y objeto de debate entre los ciudadanos.

Se impulsen y apoyen campañas formativas e informativas de los proyectos de investigación y de desarrollo sobre seguridad vial.

Se concientice a peatones, pasajeros y conductores sobre la necesidad de lograr una movilidad racional y sostenible.

Se concientice a autoridades, entidades, organizaciones y ciudadanos de que la educación vial no se basa solo en el conocimiento de normas y reglamentaciones, sino también en hábitos, comportamientos y conductas.

Se establezca una relación e identidad entre el conocimiento teórico sobre las normas de tránsito y el comportamiento en la vía.

Artículo 2°. *Actores de la vía.* Son actores de la vía los ciudadanos en su desempeño como peatones o transeúntes, pasajeros y conductores (tanto de vehículos de tracción humana o animal como automotores).

CAPÍTULO II

Lineamientos en educación en seguridad vial

Artículo 3°. *Educación Vial.* La educación vial consiste en acciones educativas, iniciales y permanentes, cuyo objetivo es favorecer y garantizar el desarrollo integral de los actores de la vía, tanto a nivel de conocimientos sobre la normativa, reglamentación y señalización vial, como a nivel de hábitos, comportamientos, conductas y valores individuales y colectivos, de tal manera que permita desenvolverse en el ámbito de la movilización y el tránsito en perfecta armonía entre las personas y su relación con el medio ambiente, mediante actuaciones legales y pedagógicas, implementadas de forma global y sistémica, sobre todos los ámbitos implicados y utilizando los recursos tecnológicos más apropiados.

El fin último de la educación vial es el logro de una óptima seguridad vial. Por ello, la educación vial debe:

1. Ser permanente, acompañando el desarrollo de la persona en todas sus etapas de crecimiento.
2. Ser integral, transmitiendo conocimientos (habilidades y destreza) y comportamientos positivos (hábitos y actitudes).
3. Estar basada en valores fundamentales, como lo son la solidaridad, el respeto mutuo, la tolerancia, la justicia, etc.
4. Lograr la convivencia en paz entre todos los actores de la vía.

Artículo 4°. Adiciónese un literal (i) al artículo 13 de la Ley 115 de 1994, que quedará así:

Artículo 13. Objetivos comunes de todos los niveles. Es objetivo primordial de todos y cada uno de los niveles educativos el desarrollo integral de los educandos mediante acciones estructuradas encaminadas a:

- a) Formar la personalidad y la capacidad de asumir con responsabilidad y autonomía sus derechos y deberes;
- b) Proporcionar una sólida formación ética y moral, y fomentar la práctica del respeto a los derechos humanos;
- c) Fomentar en la institución educativa, prácticas democráticas para el aprendizaje de los principios y valores de la participación y organización ciudadana y estimular la autonomía y la responsabilidad;
- d) Desarrollar una sana sexualidad que promueva el conocimiento de sí mismo y la autoestima, la construcción de la identidad sexual dentro del respeto por la equidad de los sexos, la afectividad, el respeto mutuo y prepararse para una vida familiar armónica y responsable;
- e) Crear y fomentar una conciencia de solidaridad internacional;

f) Desarrollar acciones de orientación escolar, profesional y ocupacional;

g) Formar una conciencia educativa para el esfuerzo y el trabajo, y

h) Fomentar el interés y el respeto por la identidad cultural de los grupos étnicos.

i) **El Ministerio de Educación Nacional, mediante un trabajo coordinado con el Ministerio de Transporte, el Ministerio de Protección Social y con apoyo del Fondo de Prevención Vial, orientará y apoyará el desarrollo de los programas pedagógicos para la implementación de la enseñanza en educación vial en todos los niveles de la educación básica y media.**

Artículo 5°. Adiciónese un literal f) al artículo 14 de la Ley 115 de 1994, que quedará así:

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

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

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

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

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

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

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

f) El desarrollo de conductas y hábitos seguros en materia de seguridad vial y la formación de criterios para evaluar las distintas consecuencias que para su seguridad integral tienen las situaciones riesgosas a las que se exponen como peatones, pasajeros y conductores.

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

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

Artículo 6°. Adiciónese un literal k) al artículo 16 de la Ley 115 de 1994, que quedará así:

Artículo 16. Objetivos específicos de la educación preescolar. Son objetivos específicos del nivel preescolar:

a) El conocimiento del propio cuerpo y de sus posibilidades de acción, así como la adquisición de su identidad y autonomía;

b) El crecimiento armónico y equilibrado del niño, de tal manera que facilite la motricidad, el aprestamiento y la motivación para la lecto-escritura y para las soluciones de problemas que impliquen relaciones y operaciones matemáticas;

c) El desarrollo de la creatividad, las habilidades y destrezas propias de la edad, como también de su capacidad de aprendizaje;

d) La ubicación espacio-temporal y el ejercicio de la memoria;

e) El desarrollo de la capacidad para adquirir formas de expresión, relación y comunicación y para establecer relaciones de reciprocidad y participación, de acuerdo con normas de respeto, solidaridad y convivencia;

f) La participación en actividades lúdicas con otros niños y adultos;

g) El estímulo a la curiosidad para observar y explorar el medio natural, familiar y social;

h) El reconocimiento de su dimensión espiritual para fundamentar criterios de comportamiento;

i) La vinculación de la familia y la comunidad al proceso educativo para mejorar la calidad de vida de los niños en su medio, y

j) La formación de hábitos de alimentación, higiene personal, aseo y orden que generen conciencia sobre el valor y la necesidad de la salud.

k) La adquisición de hábitos de observación visual, auditiva y psicomotriz para la creación de actitudes y comportamientos de prevención frente al tránsito, respeto a las normas y autoridades y actitudes de conciencia ciudadana en materia de uso de la vía.

Artículo 7°. Adiciónese un literal (i) al artículo 30 de la Ley 115 de 1994 y adiciónense dos literales, con los que el artículo 30 quedará así:

Artículo 30. Objetivos específicos de la educación media académica. Son objetivos específicos de la educación media académica:

a) La profundización en un campo del conocimiento o en una actividad específica de acuerdo con los intereses y capacidades del educando;

b) La profundización en conocimientos avanzados de las ciencias naturales;

c) La incorporación de la investigación al proceso cognoscitivo, tanto de laboratorio como de la realidad nacional, en sus aspectos natural, económico, político y social;

d) El desarrollo de la capacidad para profundizar en un campo del conocimiento, de acuerdo con las potencialidades e intereses;

e) La vinculación a programas de desarrollo y organización social y comunitaria, orientados a dar solución a los problemas sociales de su entorno;

f) El fomento de la conciencia y la participación responsable del educando en acciones cívicas y de servicio social;

g) La capacidad reflexiva y crítica sobre los múltiples aspectos de la realidad y la comprensión de los valores éticos, morales, religiosos y convivencia en sociedad;

h) El cumplimiento de los objetivos de la educación básica contenidos en los literales b) del artículo 20, c) del artículo 21 y c), e), h), i), k), ñ) del artículo 22 de la presente ley;

i) La formación en seguridad vial.

Artículo 8°. Modifíquese el artículo 117 de la Ley 30 de 1992, el cual quedará así:

Artículo 117. Las instituciones de Educación Superior deben adelantar programas de bienestar entendidos como el conjunto de actividades que se orientan al desarrollo físico, psicoafectivo, espiritual y social de los estudiantes, docentes y personal administrativo.

El Consejo Nacional de Educación Superior (CESU) determinará las políticas de bienestar universitario **y de prevención vial**. Igualmente, creará un fondo de bienestar universitario con recursos del Presupuesto Nacional y de los entes territoriales que puedan hacer aportes.

El fondo señalado anteriormente será administrado por el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES).

Artículo 9°. Modifíquese el artículo 56 de la Ley 769 de 2002, el cual quedará así:

Artículo 56. Obligatoriedad de la enseñanza. Se establece como obligatoria, en la educación Preescolar, Básica Primaria, Básica Secundaria, **la enseñanza en educación vial de manera sistemática, de conformidad con los objetivos y propósitos señalados en la presente ley.**

Parágrafo. Los Ministerios de Transporte y Educación Nacional, tendrán un plazo de doce (12) meses a partir de la fecha de sanción de la presente ley para expedir la reglamentación atinente al cumplimiento de lo dispuesto **en este artículo y para presentar las cartillas, documentos de estudio y ayudas y estrategias pedagógicas** para la adopción de modernas herramientas tecnológicas didácticas dinámicas para dramatizar el contenido de las cartillas y los documentos de estudio para la educación en seguridad vial en cada uno de los niveles de educación aquí descritos.

Artículo 10. *Contenidos de los programas de educación vial.* El Gobierno Nacional, mediante un trabajo coordinado entre el Ministerio de Transporte, el Ministerio de Educación y el Ministerio de la Protección Social, con apoyo del Fondo de Prevención Vial o el organismo que haga sus veces, y otras entidades y organizaciones del sector educativo y civil especialistas en seguridad vial, desarrollarán los programas marco para la implementación de la enseñanza en educación vial de manera sistemática en todos los niveles de la educación formal.

En todo caso, los objetivos que orientarán el desarrollo de tales programas y, en consecuencia, la formación en educación vial **de manera sistemática en los niveles de educación preescolar, básica primaria y básica secundaria.**

En todo caso, los objetivos orientan el desarrollo de tales programas y, en consecuencia, la formación en educación vial, son los siguientes:

1. Generar hábitos, comportamientos y conductas seguros en la vía y la capacidad de analizar el riesgo posible con determinadas conductas y hábitos.

2. Fomentar sentimientos de sensibilidad social, de aprecio y valor por la vida, las personas, y la naturaleza que se proyecten más allá de la esfera individual.

3. Generar la toma de conciencia de cada individuo como agente de bienestar y seguridad y agente de riesgo en la vía.

4. Preparar al individuo para circular por la vía pública con reconocimiento pleno de los derechos y responsabilidades que le competen como ciudadano.

5. Generar en el individuo una conducta orientada a la cooperación y solidaridad con los demás y de reconocimiento de que sus actos tienen consecuencias tanto en sí mismo como en los demás.

6. Fomentar las actitudes de tolerancia y respeto hacia los demás.

7. Posibilitar en el individuo el control de sus propios impulsos para evaluar con claridad los riesgos a los que está expuesto y responder con comportamientos más racionales en la vía.

8. Propiciar actitudes de precaución y prevención permanentes manteniendo una constante atención del entorno.

9. Generar en el individuo la capacidad de evaluar las propias capacidades y determinar qué puede y qué no puede hacer y el riesgo al que se expone frente a situaciones que exigen habilidades y capacidades personales con las que no cuenta.

10. Preparar al individuo para participar de los debates que se generen con ocasión de las medidas para la regulación de la circulación y el tránsito.

11. Fomentar en el individuo una actitud de participación crítica y creativa para resolver los conflictos característicos del espacio público.

Parágrafo 1°. El Gobierno Nacional tendrá, a partir de entrada en vigencia de la presente ley, doce (12) meses para convocar a todos los actores indicados y cumplir con lo dispuesto en el presente artículo.

Parágrafo 2°. *Formación de Docentes.* Los docentes son elemento clave del cambio en los hábitos, comportamientos y conductas de que trata la presente ley. En razón a ello, definidos los programas marco para la enseñanza de la seguridad vial, todas las Entidades Territoriales adelantarán el necesario proceso de capacitación para docentes con el propósito de que puedan cumplir el propósito pedagógico señalado.

Parágrafo 3°. Los programas marco para la enseñanza en educación vial serán implementados en todas las instituciones educativas públicas o privadas **que ofrecen los niveles de educación preescolar, básica primaria y básica secundaria** en el período lectivo inmediatamente siguiente a la expedición de los programas de enseñanza en educación vial por parte del Gobierno Nacional. **En materia de educación superior, el CESU, será el competente para determinar las políticas de bienestar universitario y de prevención vial.**

Artículo 11. *Servicio social en seguridad vial.* Los alumnos que cursan los dos (2) años correspondientes a la educación **básica secundaria** y media están en la obligación de realizar un servicio social en materia de enseñanza de seguridad vial. Para tal efecto, impartirán la enseñanza de la educación vial en los términos, principios y objetivos definidos en la presente ley a los alumnos de grados inferiores, **este programa podrá ser ejecutado por el establecimiento en forma conjunta con entidades gubernamentales y no gubernamentales especializadas en el tema.**

CAPÍTULO III

Lineamientos en responsabilidad social empresarial en seguridad vial

Artículo 12. *Responsabilidad social empresarial en seguridad vial.* Toda entidad, organización o empresa del sector público o privado que para cumplir sus fines misionales o en el desarrollo de sus actividades posea, fabrique, ensamble, comercialice, contrate, o administre flotas de vehículos automotores o no automotores o contrate o administre personal de conductores, o tenga relación de alguna naturaleza con la industria automotriz contribuirán al objeto de la presente ley.

Para tal efecto, deberá diseñar el Plan Estratégico de Seguridad Vial con su respectivo sistema de indicadores que permita medir el impacto de la estrategia, el nombramiento específico de responsables y los mecanismos y medios para generar informes y comunicar logros y resultados. El Plan deberá ser revisado cada dos (2) años para ser ajustado en lo que se requiera.

Para diseñar el Plan podrán tenerse en cuenta, entre otros aspectos, los siguientes:

Perspectiva de recursos humanos

1. Sensibilización del personal en materia de seguridad vial.
2. Creación de seguros para los trabajadores que tengan que hacer desplazamientos por carretera a cuenta de la empresa.
3. Compromiso del personal de cumplir fielmente todas las normas de tránsito.
4. Oferta permanente, por parte de la entidad, organización o empresa, de cursos de seguridad vial y perfeccionamiento de la conducción.
5. Renovación periódica de flota vehicular (automotor o no automotor) según la reglamentación vigente en la materia.

Perspectiva de proveedores

1. Establecer relaciones prioritariamente con empresas proveedoras que disponen a su vez de Planes Estratégicos de Seguridad Vial.
2. Compromiso de la entidad, organización o empresa, de conocer las normas de seguridad vial definidas por sus proveedores.
3. Compromiso de la entidad, organización o empresa de no forzar a ninguno de sus proveedores a realizar tareas y actividades que impliquen la violación de normas de tránsito.

Perspectiva de clientes

1. Presentación y distribución entre los clientes del Plan Estratégico de Seguridad Vial.

2. Promoción entre sus clientes del desarrollo del Plan Estratégico de Seguridad Vial.

3. Elaboración coordinada con los clientes de Planes Estratégicos de Seguridad Vial cuya implementación beneficie a ambas partes y a la comunidad en general.

Perspectiva de accionistas

1. Propender por el compromiso con los accionistas para que un determinado porcentaje de los beneficios netos de la entidad, organización o empresa se reinvierten sistemáticamente en medidas específicas de Seguridad Vial y sostenimiento del Plan Estratégico de Seguridad Vial.

Perspectiva de las relaciones con el Estado

1. Apoyar la consecución de los objetivos del Estado en materia de seguridad vial de toda forma posible, inclusive más allá del cumplimiento de la ley en sentido estricto.
2. Proceder al pago puntual de los montos producto de infracciones a las normas de tránsito.
3. Exigencia a sus empleados reincidentes de tomar los cursos de sensibilización vial.
4. Participar activa y efectivamente de los actos, eventos, o iniciativas propuestos desde las Administraciones en pro de la Seguridad Vial.
5. Denunciar las infracciones a las normas de tránsito de las que sean testigos los empleados en sus labores cotidianas.

Perspectiva de las relaciones con la comunidad

1. Compartir con las comunidades las experiencias e iniciativas que la entidad, organización o empresa desarrollará en pro de la Seguridad Vial.
2. Participar activa y efectivamente de los actos, eventos, o iniciativas propuestos desde las comunidades en pro de la Seguridad Vial.
3. Apoyar financieramente a otras entidades u organizaciones que presten su apoyo a las víctimas de siniestros de tráfico y a sus familiares.

Artículo 13. *Establecimientos de expendio y/o consumo de bebidas alcohólicas.* Todos los establecimientos de expendio y/o consumo de bebidas alcohólicas contribuirán al objeto de la presente ley. Para tal efecto, se comprometerán a desarrollar acciones orientadas al consumo responsable de alcohol, contenidas en un plan estratégico que presentará anualmente ante la Alcaldía correspondiente.

El Gobierno Nacional definirá los objetivos y contenidos que deben comprender tales planes, en un período no superior a un (1) año a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

Artículo 14. *Medios de comunicación.* Los medios de comunicación contribuirán al objeto de la presente ley, así:

1. Introducirán y potenciarán los términos de violencia vial, siniestro de tránsito, siniestralidad vial y actores de la vía.
2. Eliminarán toda publicidad elogiosa o favorable en cualquiera de sus formas de conductas contrarias al objeto y propósitos de la presente ley.

CAPÍTULO IV

Lineamientos para la Acción Comunitaria en Seguridad Vial

Artículo 15. *Participación comunitaria.* La comunidad organizada en espacios de participación o de acción comunal promoverá el cumplimiento del objeto y principios de la presente ley. Para tal efecto, entre otras, podrá hacer uso de los siguientes mecanismos y estrategias:

1. Control social ciudadano a los compromisos de las administraciones territoriales en materia de seguridad vial.

2. Convocar el voluntariado en las respectivas comunidades para alentar a los ciudadanos a respetar los enunciados consignados en la tarjeta de compromiso personal en seguridad vial de que trata el artículo 22 de la presente ley.

3. Alentar a las autoridades locales a mejorar las medidas de seguridad vial en lugares que presenten siniestros viales de manera frecuente.

4. Identificar lugares seguros para cruzar las vías públicas, sobre todo en las inmediaciones de instituciones educativas.

Artículo 16. *Intervención de la comunidad en la vía.* Previa autorización del Gobierno Local correspondiente, la comunidad realizará intervenciones de carácter simbólico, cultural o artístico en vías con índices de siniestralidad vial significativos a nivel barrial, con el propósito de comunicar y hacer pedagogía en materia de hábitos, comportamientos y conductas seguros en la vía.

Artículo 17. *Compromiso comunitario.* Las comunidades apoyarán la consecución de los objetivos del Estado en materia de seguridad vial de toda forma posible, y participarán activa y efectivamente de los actos, eventos, o iniciativas propuestos desde las Administraciones o el sector privado en pro de la Seguridad Vial.

CAPÍTULO V

Lineamientos para la acción estatal en seguridad vial

Artículo 18. *Portal de la seguridad vial.* El Gobierno Nacional creará el Portal de la Seguridad Vial como una herramienta en Internet para informar de las investigaciones y avances en materia de seguridad vial, el reporte de siniestros de tránsito con objetivos de concientización, el reporte de experiencias positivas en desarrollo del cumplimiento de los contenidos de la presente ley, la posibilidad de que cualquier ciudadano denuncie el incumplimiento de los contenidos de la presente ley, entre otras.

El diseño técnico y gráfico deberá permitir a cualquier ciudadano la posibilidad de acceder al Portal para cumplir con lo señalado en el presente artículo.

Artículo 19. *Tarjeta de compromiso personal con la seguridad vial.* Las Entidades Territoriales emitirán la tarjeta de compromiso personal con la seguridad vial. Esta tarjeta será para el uso de los funcionarios y servidores públicos, peatones o transeúntes, pasajeros y conductores en general.

La tarjeta contendrá enunciadas medidas de seguridad vial que el titular se compromete a respetar y a aplicar. Para el caso de los conductores, la tarjeta será visible en el vehículo (automotor o no automotor).

Parágrafo 1°. El Gobierno Nacional reglamentará las características generales de la tarjeta de compromiso personal con la seguridad vial y las Entidades Territoriales definirán los enunciados de acuerdo al contexto propio de seguridad vial.

Artículo 20. *Incentivos al compromiso con la seguridad vial.* Las entidades, organizaciones o empresas que demuestren un compromiso decidido en pro de mejorar los problemas en materia de seguridad vial recibirán incentivos en materia fiscal o de contratación pública. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

Artículo 21. *Mapas de siniestralidad vial.* Todas las entidades territoriales elaborarán un mapa de siniestralidad vial con el propósito de determinar de manera específica los puntos cruciales en que se requiere la intervención pública y las estrategias para lograr mejorar los índices de siniestralidad vial detectados.

Artículo 22. *Énfasis en Planes de Desarrollo.* Todos los Planes de Desarrollo incluirán capítulos específicos sobre medidas en pro de la seguridad vial en la respectiva entidad territorial con el correspondiente presupuesto.

Artículo 23. *Rendición de cuentas.* Anualmente el Gobierno Nacional y las Entidades Territoriales rendirán un informe que detalle las metas definidas en materia de seguridad vial y el logro de cada uno. A su vez, incluirán los datos de disminución de número de siniestros viales, número de muertos o lesionados, valor de daños, etc. Además, rendirán un informe de exaltación pública de entidades, organizaciones o empresas y comunidades comprometidas con el objeto y los propósitos de la presente ley.

Artículo 24. *Fuentes de financiación.* Para efectos de la financiación de los aspectos contenidos en la presente ley, se tendrán como fuentes de financiación las siguientes:

1. Aportes del sector privado.

2. Cooperación internacional en materia de seguridad vial.

3. Recaudo de multas y comparendos. Este recaudo, en los términos del artículo 160 de la Ley 769 de 2002, debe ser invertido, entre otros, en educación y seguridad vial.

4. Recursos del Fondo de Prevención Vial. Estos recursos se encuentran principalmente orientados a la prevención de la siniestralidad vial.

5. Recursos provenientes del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito.

6. Recursos de la subcuenta ECAT13 del Fosyga. Estos recursos están destinados a la atención integral de víctimas de siniestros de tránsito y fortalecimiento de la red de urgencias.

7. Recursos de Peajes: La Resolución 3931 del 26 de diciembre de 2000 (modificada por la Resolución 7145 de 2001 y la Resolución 1124 de 2009) establece que los recursos recaudados por el incremento tarifario en la tasa de peajes serán invertidos en seguridad vial.

Artículo 25. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.

Cordialmente,

Diego Alberto Naranjo Escobar,
Ponente,
Representante a la Cámara.

COMISIÓN SEXTA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE
SUSTANCIACIÓN

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER
DEBATE.

Bogotá, D. C., 23 de septiembre de 2011

En la fecha fue recibido el informe de ponencia para primer debate, el pliego de modificaciones y el texto que se propone para primer debate al **Proyecto de ley número 10 de 2011 Senado, 280 de 2011 Cámara**, por la cual se promueve la formación de hábitos, comportamientos y conductas seguros en la vía y se dictan otras disposiciones.

Dicha ponencia fue presentada por el honorable Representante Diego Alberto Naranjo Escobar.

Mediante Nota Interna N° C.S.C.P. 3.6 - 191/ del 23 de septiembre 2011, se solicita la publicación en la *Gaceta del Congreso* de la República.

El Subsecretario,

Jaime Alberto Sepúlveda Muñetón.

* * *

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE
DE CÁMARA AL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 281 DE 2011 CÁMARA, 235 DE 2011
SENADO**

por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Federativa del Brasil sobre cooperación en materia de defensa”, suscrito en Bogotá el 19 de julio de 2008.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. TRÁMITE LEGISLATIVO

El proyecto de ley objeto de la presente ponencia fue radicado en el Senado de la República el día 31 de marzo de 2011 por los Ministros de Defensa y Relaciones Exteriores de la República de Colombia, fue Aprobado en la Comisión Segunda del Senado el día 31 de mayo de 2011 y Aprobado en la Sesión Plenaria de Senado el día 16 de junio de 2011.

II. ANTECEDENTES

Colombia ha suscrito con Brasil en el marco de la cooperación existente en temas de vital trascendencia para la seguridad de los dos países, un sinnúmero de tratados con los que se buscan fortalecer las relaciones internacionales entre ambos países y la lucha por la protección de las fronteras. Algunos de dichos tratados son:

1. El Acuerdo de *Cooperación Mutua entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Federativa del Brasil para combatir el tráfico de aeronaves comprometidas en actividades ilícitas transnacionales*, suscrito el 7 de noviembre de 1997 y aprobado mediante Ley 946 de 2005 (Declarado exequible el 6 de setiembre de 2005).

2. El *Memorándum de Entendimiento entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Federativa del Brasil para la cooperación en el combate de la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego, municiones, accesorios, explosivos y otros materiales relacionados*, firmado el 19 de julio de 2008.

3. El *Memorándum de Entendimiento entre el Gobierno de la República de Colombia, el Gobierno de la República Federativa del Brasil y el Gobierno de*

la República del Perú para combatir las Actividades Ilícitas en los ríos fronterizos y/o comunes, firmado el 20 de julio de 2008.

Así mismo, en el ámbito militar existe una estrecha cooperación entre las Fuerzas Militares de Colombia y Brasil, a través de reuniones denominadas *Rondas de Conversaciones entre el Estado Mayor de Defensa de Brasil y las Fuerzas Militares de Colombia*, en las que se tratan aspectos operativos, se da intercambio de información, de instrucción y de entrenamiento, entre otras áreas de interés.

De igual forma, se han realizado rondas de conversaciones entre nuestros países, en las que se han abordado de manera específica una serie de temas relacionados con la producción y distribución en la frontera con Brasil de clorhidrato de cocaína y demás productos utilizando la industria ilícita de las drogas. Como resultado de estas reuniones se acordó realizar operaciones conjuntas en la lucha contra las organizaciones narcoterroristas.

Conscientes de la necesidad de profundizar las relaciones bilaterales con la hermana República Federativa de Brasil para estos fines, se procedió a elaborar el Acuerdo de Cooperación entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Federativa de Brasil sobre Cooperación en Materia de Defensa, suscrito el 19 de julio de 2008 por los respectivos Ministros de Defensa.

III. OBJETIVO Y JUSTIFICACIÓN

El proyecto de ley que el Gobierno Nacional, representado por los Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa, ha puesto a consideración del honorable Congreso de la República, busca se apruebe como Ley de la República el Acuerdo de Cooperación entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Federativa de Brasil sobre Cooperación en Materia de Defensa.

El objetivo del Acuerdo es la promoción de la cooperación entre Colombia y Brasil en materia de defensa, haciendo especial énfasis en áreas como: investigación; apoyo logístico; industria aeronáutica, naval y terrestre; intercambio de conocimientos y experiencias; y acciones conjuntas de entrenamiento.

Por ello, en el cuerpo del Acuerdo se plantean diferentes formas de cooperación para combatir los retos que imponen las actividades ilícitas identificadas, áreas que se encuentran desarrolladas en el artículo 2° del mismo, en el interés de fortalecer la capacidad de respuesta de las autoridades nacionales de ambos países e incrementar el intercambio de experiencias exitosas y la experticia y fortalezas en las diferentes áreas de cooperación contempladas.

Para la política exterior de Colombia, es de suma importancia la posición geoestratégica del Brasil. Este país cuenta con una superficie territorial de 8.547.000 km², se sitúa entre los cinco países más extensos del mundo y comparte fronteras con nueve de las doce naciones sudamericanas. Para Colombia, la frontera con Brasil es la segunda más extensa y para Brasil es la tercera en extensión. Esta es una frontera activa que ha facilitado la interacción entre ambas naciones y el establecimiento de relaciones de diversa índole (económicas-comerciales, políticas y de cooperación). En razón a su amplitud (1.645 km), y por estar conformada por áreas de selva escasamente pobladas, de difícil acceso terrestre, pero con una extensa red fluvial, esta frontera generó innume-

rables desafíos para su efectivo control por parte de las autoridades, en particular sobre aquellas actividades ilegales desarrolladas tales como el tráfico ilegal de armamento, las relacionadas con el problema mundial de las drogas, la trata de personas y la existencia de grupos armados al margen de la ley.

Para hacer frente a estos flagelos, la cooperación internacional ha sido utilizada por Colombia como un instrumento para fortalecer las relaciones con países con los cuales comparten problemáticas similares. Colombia y Brasil históricamente han tenido que enfrentar estos problemas, razón por la cual es de suma importancia para el país ratificar este Acuerdo, con el propósito de fortalecer los lazos ya establecidos con el hermano país, contribuir a la solución de las dificultades existentes, establecer un intercambio fluido y permanente de información e inteligencia y de conocimiento en las áreas de ciencia y tecnología, basados en la confianza mutua y en los intereses comunes existentes entre ambos países.

Durante los últimos años, las Fuerzas Militares y Policiales de Colombia han obtenido importantes resultados en cuanto al control del territorio nacional y al enfrentamiento armado contra grupos armados ilegales FARC, ELN y otros grupos criminales.

Estos avances han posicionado a Colombia como un país con experiencia en el campo de la estrategia militar, lo cual puede ser aprovechado por otros países para combatir organizaciones criminales en sus territorios. Sin embargo, con la colaboración de Brasil, lo que busca el proyecto es evitar que los grupos terroristas emigren hacia territorio brasileño y viceversa, lo que se logra con una verdadera cooperación entre las Fuerzas Armadas de Colombia y Brasil.

En el área estratégica, Colombia y Brasil comparten además intereses que abarcan procesos específicos que permitirían incrementar el nivel tecnológico de la industria aeronáutica de los dos países. En ese particular, se han venido adelantando conversaciones entre EMBRAER (Empresa brasileña fabricante de aeronaves), la Fuerza Aérea Brasileña y la Fuerza Aérea Colombiana, para el desarrollo de la aeronave KCF-390, avión de combate que reemplazaría al Hércules.

Por otra parte, en distintos escenarios se ha reiterado el compromiso de Colombia y Brasil de profundizar los diálogos entre las Fuerzas Militares de los dos países a través del intercambio de información y todas aquellas actividades que generen una estrecha y efectiva cooperación bilateral en el área de defensa.

Por último Brasil, como potencia regional y mundial, ha participado en operaciones militares a nivel internacional como son las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la ONU en Haití (Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (Minustah)) y Timor Oriental (Misión Integrada de las Naciones Unidas en Timor (Unmit)); igualmente, es conocido que Brasil ha desarrollado una industria armamentista competitiva a nivel mundial. Esta experiencia brasilera sería de gran utilidad para poder seguir desarrollando nuestra industria militar (Indumil).

“Para Colombia es de suma importancia ratificar el Acuerdo, suscrito en Bogotá el 19 de julio de 2008, con el propósito de fortalecer los lazos ya existentes, establecer un intercambio fluido y permanente de información e inteligencia y de conocimiento en las áreas de ciencia y tecnología, basados en la confianza mutua y en los intereses comunes existentes entre ambos países”, dijo la Canciller a la Revista *Semana* al momento de radicar los proyectos.

IV. CONTENIDO DEL ACUERDO

El acuerdo que se somete a la aprobación del Congreso consta de 10 artículos los cuales se resumen a continuación.

Artículo 1°. **Objeto.** El objetivo del Acuerdo es la promoción de la cooperación entre Colombia y Brasil en materia de defensa, haciendo especial énfasis en áreas como: investigación; apoyo logístico; industria aeronáutica, naval y terrestre; intercambio de conocimientos y experiencias; y acciones conjuntas de entrenamiento.

Artículo 2°. **Cooperación.** La cooperación entre las partes se plantea desarrollar por medio de visitas mutuas de delegaciones de ambos países, intercambios de instructores y estudiantes.

Artículo 3°. **Responsabilidades Financieras.** El acuerdo contempló que de no mediar invitación cada delegación será responsable de sus gastos; así mismo las actividades que se desarrollen en el ámbito del acuerdo estarán sujetas a la disponibilidad de recursos financieros de las partes.

Artículo 4°. **Responsabilidad Civil.** Responsabilidad civil de las partes en caso de daños a terceros que se regirá por la legislación del Estado anfitrión.

Artículo 5°. **Seguridad de la Información y del Material Reservado.** En este artículo se acuerda que las partes se comprometen a guardar reserva sobre la información y material que sea intercambiado en materia del acuerdo firmado; para lo cual se elabora un protocolo de protección.

Artículo 6°. **Protocolos Complementarios / Enmiendas / Revisión / Programas.**

Artículo 7°. **Aplicación.** Se establece un grupo de trabajo que estará compuesto por representantes de cada uno de los Ministerios de Defensa y de los Ministerios de Relaciones Exteriores y, cuando sea aplicable, de otras instituciones de interés para las Partes.

Artículo 8°. **Solución de Controversias.** Cualquier disputa relativa o la interpretación o aplicación de este Acuerdo será solucionada por intermedio de consultas y negociaciones entre las Partes, por vía diplomática.

Artículo 9°. **Vigencia y Denuncia**

1. Este Acuerdo permanecerá en vigencia hasta que una de las Partes decida, en cualquier momento, denunciarlo.

2. La denuncia deberá ser comunicada a la otra Parte, por escrito y por vía diplomática, produciendo efecto noventa (90) días después de la recepción de la respectiva notificación.

3. La denuncia no afectará los programas y actividades en curso al amparo del presente Acuerdo, a menos que las Partes lo decidan de otro modo, en relación a un programa o actividad específica.

Artículo 10. **Entrada en vigencia.** El presente Acuerdo entrará en vigencia el trigésimo (30) día después de la fecha de recepción de la última notificación, por escrito y por vía diplomática, indicando que fueron cumplidos los requisitos internos necesarios para la entrada en vigencia de este Acuerdo.

V. CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS CONSTITUCIONALES

En materia de acuerdos internacionales, el artículo 150 de la Constitución asigna al Congreso de la República la función de aprobar o improbar los

acuerdos que celebre el Gobierno Nacional; por su parte, el artículo 189 (numerales 2 y 25) atribuye al Presidente de la República dicha capacidad regulatoria y le asignó la dirección de las relaciones internacionales y la celebración de acuerdos con otros Estados y entidades de derecho internacional.

De lo anterior se desprende que en materia de negociaciones internacionales, las funciones del Congreso de la República y del Presidente están expresamente identificadas, son independientes, pero concurren armónicamente: el Presidente dirige las relaciones internacionales y celebra acuerdos internacionales, y el Congreso aprueba o imprueba los acuerdos celebrados por el Gobierno por medio de la expedición de leyes aprobatorias.

La celebración de un acuerdo internacional es un acto complejo que requiere de la concurrencia de varias actuaciones en cabeza de las tres Ramas del Poder Público. En efecto, le corresponde al Presidente la negociación y la celebración del acuerdo, al Congreso la aprobación del mismo mediante la expedición de una ley, y a la Corte Constitucional ejercer el control previo de constitucionalidad tanto de la ley aprobatoria del respectivo acuerdo como del instrumento internacional.

Revisando el proyecto y de acuerdo a los documentos suministrados por el Ministerio de Relaciones Exteriores; no se encuentra desacuerdo con el procedimiento legalmente establecido para su trámite, razón por la cual el trámite del proyecto debe continuar.

Igualmente, frente al costo fiscal que el proyecto puede generar se envió solicitud al Ministerio de Hacienda para su pronunciamiento y hasta el momento de radicar la ponencia no presentó ningún informe; ante el silencio del Ministerio y como ponente me sustento en la jurisprudencia que la Corte profirió en Sentencia C-502 de 2007 señalando que la facultad del Ministerio debe entenderse, como un deber, pues a este le corresponde presentar su opinión sobre los costos fiscales del proyecto y su financiación, y además, en caso de que el proyecto no se adecue al Marco Fiscal, deberá convencer a los congresistas de la incompatibilidad.

Es por esto que el concepto del Ministerio sólo debe entenderse como un “parámetro de racionalidad de la actividad legislativa”, sin la relevancia suficiente para viciar el trámite de un proyecto.

VI. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE DE CÁMARA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 281 DE 2011 CÁMARA, 235 DE 2011 SENADO

por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Federativa del Brasil sobre Cooperación en Materia de Defensa”, suscrito en Bogotá el 19 de julio de 2008.

El Congreso de la República de Colombia
DECRETA:

Artículo 1°. Apruébese el “Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Federativa del Brasil sobre Cooperación en Materia de Defensa”, suscrito en Bogotá, el 19 de julio de 2008.

Artículo 2°. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7ª de 1944, el “Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Go-

bierno de la República Federativa del Brasil sobre Cooperación en Materia de Defensa”, suscrito en Bogotá, el 19 de julio de 2008, que por el artículo 1° de esta ley se aprueba, obligará al país a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto del mismo.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

Juan Carlos Martínez Gutiérrez,
Representante Ponente.

VII. PROPOSICIÓN

En Cumplimiento a la honrosa designación que me hiciera la mesa directiva de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, me permito presentar ponencia POSITIVA, como también proponer a los honorables parlamentarios de la Cámara de Representantes sometan para primer debate esta ponencia para el **Proyecto de ley número 281 de 2011 Cámara, 235 de 2011 Senado, por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Federativa del Brasil sobre Cooperación en Materia de Defensa”, suscrito en Bogotá el 19 de julio de 2008.**

Juan Carlos Martínez Gutiérrez,
Representante Ponente.

CONTENIDO

Gaceta número 716 - Lunes, 26 de septiembre de 2011

**CÁMARA DE REPRESENTANTES
PONENCIAS**

Págs.

Ponencia para primer debate y Texto propuesto al Proyecto de Acto Legislativo número 94 de 2011 Cámara, por medio del cual se adiciona un nuevo artículo transitorio 66 a la Constitución Política de Colombia con el fin de darle coherencia a los diferentes instrumentos jurídicos de justicia transicional en el marco del artículo 22 de la Constitución Política.	1
Ponencia para primer debate y Texto definitivo al Proyecto de ley 238 de 2011 Senado, 079 de 2011 Cámara, por medio de la cual se aprueba el “Acta Constitutiva de la Asociación de Estados Iberoamericanos para el Desarrollo de las Bibliotecas Nacionales de los Países de Iberoamérica –Abinia–”, suscrita en Lima a los doce días del mes de octubre de mil novecientos noventa y nueve.	10
Informe de ponencia para primer debate, Texto definitivo aprobado en segundo debate de Senado, Pliego de modificaciones y Texto propuesto para primer debate al Proyecto de ley número 10 de 2010 Senado, 280 de 2011 Cámara, por la cual se promueve la formación de hábitos de comportamiento y conductas en la vía y se dictan otras disposiciones.	15
Ponencia para primer debate de Cámara y Texto propuesto al Proyecto de ley número 281 de 2011 Cámara, 235 de 2011 Senado, por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Federativa del Brasil sobre cooperación en materia de defensa”, suscrito en Bogotá el 19 de julio de 2008.	30