



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

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

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXI - N° 630

Bogotá, D. C., viernes, 21 de septiembre de 2012

EDICIÓN DE 16 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
 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

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN SEGUNDA VUELTA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 16 DE 2012 SENADO, 192 DE 2012 CÁMARA

por el cual se reforman los artículos 116, 152 y 221 de la Constitución Política de Colombia.

Bogotá, D. C.,

Doctor

GUSTAVO HERNÁN PUEENTES DÍAZ

Presidente Comisión Primera

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Asunto: Presentación informe de ponencia para primer debate en segunda vuelta al Proyecto de Acto Legislativo número 16 de 2012 Senado, 192 de 2012 Cámara, por el cual se reforman los artículos 116, 152 y 221 de la Constitución Política de Colombia.

En nuestra condición de ponentes del Proyecto de Acto Legislativo número 16 de 2012 Senado, 192 de 2012 Cámara, *por el cual se reforman los artículos 116, 152 y 221 de la Constitución Política de Colombia*, nos permitimos presentar ponencia positiva para primer debate en la Comisión Primera de la honorable Cámara de Representantes.

Cordialmente,

H.R. Efraín Torres Monsalvo
 Coordinador Ponente

H.R. Hugo Velásquez Jaramillo
 Coordinador Ponente

H.R. Oscar Bravo Realpe
 Coordinador Ponente

H.R. Alfonso Prada Gil
 Ponente

H.R. Germán Varón Cotrino
 Ponente

H.R. José Rodolfo Pérez Suárez
 Ponente

H.R. Germán Navas Talero
 Ponente

H.R. Fernando de la Peña Márquez
 Ponente

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN SEGUNDA VUELTA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 16 DE 2012 SENADO, 192 DE 2012 CÁMARA

por el cual se reforman los artículos 116, 152 y 221 de la Constitución Política de Colombia.

En cumplimiento de la designación que hiciera la Mesa Directiva de la honorable Comisión Primera de la Cámara de Representantes, nos permitimos presentar informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 16 de 2012 Senado, 192 de 2012 Cámara, *por el cual se reforman los artículos 116, 152 y 221 de la Constitución Política de Colombia.*

La aprobación en primera vuelta al proyecto de acto legislativo evidencia el respaldo mayoritario, entusiasta y decidido del Congreso de la República a esta iniciativa del Gobierno Nacional, que pretende brindar a la Fuerza Pública colombiana las garantías de seguridad jurídica que requiere su accionar y su compleja misión institucional.

Por cuenta de ese propósito, el proyecto ha sido objeto de un hondo y constructivo debate a lo largo de su trámite en la Cámara de Representantes y el Senado de la República, materializado en un texto conciliado en primera vuelta los días 12 y 13 de junio de 2012. El articulado, si bien guarda algunas diferencias con el aprobado por esta honorable Corporación en primer y segundo debate, mantiene el espíritu de la reforma y recoge en últimas el clamor de la Fuerza Pública por unas reglas claras para la investigación y juzgamiento de sus miembros, mayores garantías en el proceso y, en general, por el fortalecimiento de la Justicia Penal Militar.

Ahora bien, el pasado 30 de agosto se surtió una audiencia pública citada por la Comisión Primera

de la Cámara de Representantes, para la cual se hizo una amplia convocatoria a la ciudadanía en general, al Gobierno Nacional, representantes de la sociedad civil y diversas organizaciones sociales y de Derechos Humanos.

El primero en intervenir fue el doctor Gustavo Gallón, Director de la Comisión Colombiana de Juristas, quien presentó algunos reparos a la propuesta legislativa. En concreto, el doctor Gallón cuestionó la lista de delitos excluidos del conocimiento de la Justicia Penal Militar, al considerarla restrictiva y arbitraria, y controvertió que sea esta jurisdicción la encargada de conocer de las graves infracciones al DIH, excluyendo la competencia de la justicia ordinaria. A continuación, manifestó su preocupación por la propuesta de armonización, vía ley estatutaria, entre la legislación interna y el DIH, pues considera que esto puede flexibilizar y desnaturalizar los mandatos y restricciones de esas normas, incorporadas al bloque de constitucionalidad.

Posteriormente, los Generales (R) Jaime Ruiz y Rodrigo Quiñónez, Presidente y miembro de la ACORE respectivamente, destacaron que este proyecto no busca generar de modo alguno impunidad. En ese sentido, hicieron un llamado a proteger a la Fuerza Pública y brindarle herramientas de seguridad jurídica para acometer su labor. El General Quiñónez hizo a su vez una distinción entre acto del servicio y actos en relación con el servicio, para explicar la inconveniencia de una lista cerrada de delitos en la Constitución.

Luego, intervino el general (R) José Arturo Camelo, decano de la Facultad de Derecho de la Escuela Militar de Cadetes quien expresó, entre otras, su inconformidad con la lista de conductas excluidas del conocimiento de la Justicia Penal Militar y reiteró la conveniencia de preservar, tal como está en la Constitución Política, el artículo 221.

Finalmente el doctor Luis Manuel Neira, Secretario General del Ministerio de Defensa Nacional afirmó que lo que se busca es una reforma integral a la Justicia Penal Militar que brinde a la Fuerza Pública un marco legal claro para acometer su misión institucional, y no del fuero, al señalar que el actual inciso 1° del 221 constitucional no se modifica por cuenta de esta reforma. En ningún momento con la iniciativa, afirma, se genera impunidad o se afecta el núcleo esencial de los derechos fundamentales, ya que dicho núcleo, desde la óptica del DIH, resulta igualmente restrictivo. Nunca, recalca el funcionario, so pretexto de este proyecto podría un abuso sexual volverse un acto del servicio o una habilitación para bombardear casas de civiles, máxime si se reconoce el respeto que la Fuerza Pública profesa por los Derechos Humanos y el esfuerzo histórico que el Ministerio ha hecho para inculcar, difundir y consolidar esa doctrina.

Por otra parte, y con el ánimo de recaudar otros conceptos sobre la iniciativa, se convocó una nueva audiencia pública llevada a cabo en la Segunda Brigada del Ejército de la ciudad de Barranquilla, el pasado 7 de septiembre.

El primero en intervenir en dicho evento fue el doctor Guillermo Polo, Alto Consejero para la Seguridad de la Gobernación del Atlántico, quien evidenció la necesidad de apoyar a la Fuerza Pública con un marco normativo que le permita acometer con éxito su tarea. En el mismo sentido se pronunció el doctor Ricardo Plata de Fundesarrollo, quien respaldó el esfuerzo del Congreso por sacar adelante este proyecto de acto legislativo.

Acto seguido, intervino el doctor César Suárez, Director Seccional de Fiscalías quien sobre el Tribunal de Garantías expresó, entre otras consideraciones, que este debería ser un Tribunal de Garantías Penales Militares, sin función preferente sobre el ámbito penal de Justicia Ordinaria. A su vez resaltó que dar al citado Tribunal la función de dirimir conflictos de competencia sustrae al Consejo Superior de la Judicatura de una función asignada a esta corporación en la Constitución Política.

Posteriormente, el doctor Efraín Largo, en representación de “Empresas Jurídicas Prepagadas” cuestionó el fondo de defensa técnica por estimar que vulnera el principio de igualdad, al otorgar a la Fuerza Pública un tratamiento especial, e impide el libre ejercicio de la profesión de abogado, toda vez que permitirá acceder a una defensa pública, restringiendo el campo de acción de entidades como la que él representa.

Hechas esas intervenciones el señor Ministro de Defensa, Juan Carlos Pinzón Bueno, se dirigió a los asistentes para recordar que el proyecto de acto legislativo en estudio no promueve en ningún sentido la impunidad, sino que propende por el fortalecimiento de la Justicia Penal Militar y por otorgar herramientas jurídicas y técnicas a los casos en que se vean inmersos los miembros de la Fuerza Pública. A su vez, resaltó la importancia de preservar la defensoría técnica y los centros especiales de reclusión, y destacó la importancia que ha adquirido la Justicia Penal Policial, por cuenta de la transformación del conflicto. El General Alejandro Navas Ramos, Comandante General de las Fuerzas Militares reiteró ese sentir y agradeció al Congreso y a la Comisión Primera de la Cámara por su disposición para sacar adelante esta iniciativa.

Finalmente, los Representantes Óscar Bravo y Alfonso Prada manifestaron su apoyo al proyecto de acto legislativo y resaltaron la necesidad de (1) brindar a la Fuerza Pública la seguridad jurídica que requiere. (2) Crear un Tribunal de Garantías Especializado. (3) Preservar la Comisión Mixta como ente de coordinación entre la Justicia Penal Militar y la Justicia Ordinaria. (4) Instituir los centros especiales de reclusión, y (5) Establecer una defensoría técnica especializada a cargo del Estado, que no genera desigualdad en razón a que esta provendrá de la misma Constitución Política.

Escuchados esos argumentos y hecho un sosegado estudio de la visión y alcance de esta propuesta legislativa, los designados ponentes, convencidos de la necesidad de avanzar en este proceso, presentaremos nuestra visión frente al texto aprobado

en primera vuelta e insistiremos en ajustar algunas disposiciones aprobadas en la honorable Cámara de Representantes que, por cuenta de la natural discusión y debate, sufrieron variaciones durante el trámite en el honorable Senado de la República.

Tribunal de Garantías

El texto aprobado en primera vuelta es el siguiente:

Artículo 1º. Adiciónese el artículo 116 de la Constitución Política con los siguientes incisos:

Créase un Tribunal de Garantías Penales que tendrá competencia en todo el territorio nacional y en cualquier jurisdicción penal, y ejercerá las siguientes funciones:

1. De manera preferente, servir de Juez de Control de Garantías en cualquier investigación o proceso penal que se adelante contra miembros de la Fuerza Pública.

2. De manera preferente, controlar la acusación penal contra miembros de la Fuerza Pública, con el fin de garantizar que se cumplan los presupuestos materiales y formales para iniciar el juicio oral.

3. De manera permanente, dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre la Jurisdicción Ordinaria y la Jurisdicción Penal Militar.

4. Las demás funciones que le asigne la ley.

El Tribunal de Garantías estará integrado por ocho (8) Magistrados, cuatro (4) de los cuales serán miembros de la Fuerza Pública en retiro. Sus miembros serán elegidos por las Salas de Gobierno de la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y la Corte Constitucional en Pleno. Los miembros de la Fuerza Pública en retiro de este Tribunal, serán elegidos de cuatro (4) ternas que enviará el Presidente de la República.

Una ley estatutaria establecerá los requisitos exigidos para ser Magistrado, el régimen de inhabilidades e incompatibilidades, el mecanismo de postulación de candidatos, el procedimiento para su selección y demás aspectos de organización y funcionamiento del Tribunal de Garantías Penales.

El Tribunal de Garantías Penales ha sufrido importantes modificaciones que –como ya se ha dicho a lo largo del debate– propenden por la coherencia y armonía en el sistema de garantías para los investigados, la unidad en los criterios de interpretación en las dos jurisdicciones y la aplicación uniforme del derecho a los sujetos implicados en casos idénticos o similares.

En ese sentido, el Senado de la República da al Tribunal la función de ejercer, de manera preferente¹, el control de los presupuestos materiales de la

acusación, pues, en su sentir, es necesario que se asegure que cualquier acusación contra un miembro de la Fuerza Pública esté adecuada y suficientemente sustentada para ir a un juicio oral.

Por otra parte, se faculta al Tribunal de Garantías Penales para dirimir los conflictos de competencia que se susciten entre las dos jurisdicciones, al incluir una potestad permanente para que este órgano especializado defina a cuál de ellas corresponde el conocimiento de la investigación y juzgamiento de una presunta conducta punible, cometida por un miembro de la Fuerza Pública.

En su momento, los ponentes de la iniciativa en el honorable Senado de la República afirmaron para justificar su respaldo a esta previsión lo siguiente:

“En virtud del artículo 256 de la Constitución, es el Consejo Superior de la Judicatura quien tiene la competencia para dirimir este tipo de conflictos. Sin embargo, la experiencia ha enseñado que la especialidad de los casos que atañen al actuar de la Fuerza Pública requiere de un conocimiento más específico y un trámite más expedito y garantista. No se trata de vaciar de competencia al órgano encargado de esta función, sino de crearla para los asuntos concretos que, en virtud de este acto legislativo, deba conocer el Tribunal de Garantías Penales”.

A más de esa argumentación, la propuesta del honorable Senado resultaba coherente con lo aprobado hasta ese momento en la denominada reforma a la justicia, en la cual se eliminaba el Consejo Superior de la Judicatura, en la medida en que, por cuenta de ello, no había lugar a la sustracción tácita de funciones a otro órgano de creación constitucional. Empero, y dada la suerte que corrió ese proyecto de reforma, el artículo 256 de la Constitución se mantuvo incólume.

En virtud de lo anterior, los ponentes consideramos necesario evitar que, por cuenta de este artículo, se llame a confusión en cuanto al órgano encargado de dirimir la competencia en casos en los que estén inmersos los miembros de la Fuerza Pública, en razón a que dos normas de rango superior contemplarían una misma función, en cabeza de dos Tribunales diferentes.

En consecuencia, se propone preservar la citada función en el Consejo Superior de la Judicatura y, por esa vía, eliminar el numeral 3 del inciso 1º del artículo 1º del proyecto de acto legislativo.

Por otra parte, el texto conciliado privilegia la fórmula de paridad en la conformación del Tribunal y difiere a una ley estatutaria los requisitos para ser Magistrado y demás aspectos para la organización y funcionamiento del Tribunal.

del delito o su relación con el servicio, y de ahí se desprende la necesidad de precisar a nivel constitucional que el Tribunal tendrá la capacidad de actuar, cuando lo considere necesario, en las dos jurisdicciones de manera preferente, esto es, sobre los órganos coexistentes que también serían competentes para asumir como juez de control de garantías, con los claros fines y alcances contenidos en la propuesta”.

¹ La ponencia para primer debate en el honorable Senado de la República afirma en este punto que “la posibilidad de que (el Tribunal) tenga competencia preferente frente a la jurisdicción penal militar y a la jurisdicción ordinaria es consecuente con la propuesta integral contenida en el proyecto de acto legislativo en la medida en que la definición clara de competencias entre jurisdicciones a la cual apunta la propuesta, implica que las investigaciones a miembros de la Fuerza Pública podrá darse en una jurisdicción como en la otra, según la naturaleza

Esta definición desde la Constitución de la composición del Tribunal frente al texto aprobado en Cámara es de buen recibo, en la medida en que garantiza equilibrio en las decisiones que se adopten, sin desmedro de los mecanismos de desempate a que haya lugar, y que la ley en su momento tendrá la oportunidad de regular. Así mismo, se comparte la definición desde la Norma Superior de los nominadores para las plazas de Magistrado, en cada caso.

Sin embargo, dada la decisión de este grupo de ponentes de sustraer del Tribunal la función de ser órgano permanente de definición de competencia, se estima pertinente que dicha conformación se ajuste a las realidades y desafíos que ese Cuerpo Colegiado habrá de enfrentar.

En ese sentido, se propone reducir a seis (6) el número de miembros del Tribunal de Garantías Penales.

Igualmente, con miras a dar mayor claridad desde el texto constitucional al mecanismo de elección de los Magistrados del Tribunal, se establecerá una modificación al inciso 2° del artículo. Así, se estipulará que cada una de las Cortes (Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado y Corte Constitucional) elegirá a dos de los Magistrados del Tribunal, siendo uno de ellos miembro en retiro de la Fuerza Pública. Así mismo, se precisará que, en el caso del Consejo de Estado, la elección estará a cargo de la Sala de Gobierno de esta corporación.

Finalmente, en este apartado los ponentes destacan la inquietud de algunos altos oficiales en retiro de la Fuerza Pública quienes consideran importante establecer, desde el proyecto de acto legislativo, la factibilidad de homologar su tiempo de servicio con la experiencia profesional de abogado requerida para ser magistrado del Tribunal. De esa manera, su experticia y práctica en el derecho operacional, como base jurídica para la toma de decisiones, podría ser aprovechada.

No sin antes dejar constancia de su pertinencia y valía, los ponentes consideramos innecesario hacer la citada precisión, en la medida en que el texto aprobado en segundo debate en el honorable Senado de la República y preservado en la conciliación –cuya redacción compartimos– difiere a la ley estatutaria el establecimiento de requisitos para ser Magistrado, sin estipular las calidades específicas para serlo. (Hasta antes del segundo debate en Senado se contempló que para ser Magistrado del Tribunal se debían tener las mismas calidades que para ser Magistrado de Altas Cortes).

Vale la pena, entonces, que la ley que desarrolle el citado inciso tenga en cuenta esta previsión; esto es, que contemple la posibilidad de establecer una homologación (eventualmente transitoria o por fases) de la experiencia profesional de los miembros de la Fuerza Pública en retiro, que aspiren a ser Magistrados del Tribunal de Garantías Penales.

En este orden de ideas, y vistos los anteriores considerandos, el artículo 1° del proyecto de acto legislativo quedará así:

Artículo 1°. Adiciónese el artículo 116 de la Constitución Política con los siguientes incisos:

Créase un Tribunal de Garantías Penales que tendrá competencia en todo el territorio nacional y en cualquier jurisdicción penal, y ejercerá las siguientes funciones:

1. *De manera preferente, servir de juez de control de garantías en cualquier investigación o proceso penal que se adelante contra miembros de la Fuerza Pública.*

2. *De manera preferente, controlar la acusación penal contra miembros de la Fuerza Pública, con el fin de garantizar que se cumplan los presupuestos materiales y formales para iniciar el juicio oral.*

~~3. De manera permanente, dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre la Jurisdicción Ordinaria y la Jurisdicción Penal Militar.~~

4. *Las demás funciones que le asigne la ley.*

El Tribunal de Garantías estará integrado por seis (6) Magistrados, tres (3) de los cuales serán miembros de la Fuerza Pública en retiro. Dos (2) miembros serán elegidos por las Salas de Gobierno de la Corte Suprema de Justicia, dos (2) por la Sala de Gobierno del Consejo de Estado y dos (2) por la Corte Constitucional en Pleno. Los miembros de la Fuerza Pública en retiro de este Tribunal serán elegidos, uno (1) por cada Corte, de tres (3) ternas que enviará el Presidente de la República.

Una ley estatutaria establecerá los requisitos exigidos para ser Magistrado, el régimen de inhabilidades e incompatibilidades, el mecanismo de postulación de candidatos, el procedimiento para su selección y demás aspectos de organización y funcionamiento del Tribunal de Garantías Penales.

Ley estatutaria

El texto aprobado en primera vuelta es el siguiente:

Artículo 2°. Adiciónese al artículo 152 de la Constitución Política un literal g), así:

g) Las materias expresamente señaladas en los artículos 116 y 221 de la Constitución, de conformidad con el presente acto legislativo.

Para mayor claridad y conforme a esta ponencia, se resaltan a continuación las materias objeto de desarrollo estatutario:

- Tribunal de Garantías (artículo 1°).
- Armonización del DIH y el Derecho Penal Interno (artículo 3° inciso 3°).
- Comisión Mixta (artículo 3° inciso 4°).
- Garantías de autonomía e imparcialidad de la Justicia Penal Militar (artículo 3° inciso 6°) por las razones a expresar más adelante.

Las demás disposiciones previstas en el presente acto legislativo que requieran un desarrollo normativo posterior, se regirán por el trámite de una ley ordinaria.

Delimitación de competencias entre Justicia Ordinaria y Justicia Penal Militar.

El texto aprobado en primera vuelta señala:

En ningún caso la Justicia Penal Militar o policial conocerá de los crímenes de lesa humanidad, ni de los delitos de genocidio, desaparición forzada, tortura, ejecución extrajudicial, desplazamiento forzado, violencia sexual, y reclutamiento o uso de menores. Las Infracciones al Derecho Internacional Humanitario cometidas por miembros de la Fuerza Pública, salvo los delitos anteriores, serán conocidas exclusivamente por las cortes marciales o tribunales militares o policiales.

Esta fórmula, sustentada por el honorable Senado en la necesidad de precisar desde la Norma Superior que la Justicia Penal Militar no podrá en ningún caso investigar o juzgar a un miembro de la Fuerza Pública cuando se presenten ciertas conductas ajenas al servicio, fue abordada con visión diferente en su paso por la honorable Cámara de Representantes.

Los suscritos ponentes, con sustento en la argumentación plasmada en las ponencias para primer y segundo debate en la honorable Cámara de Representantes, esto es para lograr flexibilidad, precisión y claridad en el proceso normativo de armonización entre el Derecho Interno y el DIH, y consolidar por esa vía las garantías procesales y seguridad jurídica deseadas para el operador judicial, el investigado y las víctimas, reafirmamos la inconveniencia de incluir desde la Constitución un listado cerrado, taxativo y pétreo de conductas ajenas al marco de la justicia castrense.

Así las cosas, con base en la redacción aprobada en primera vuelta apostaremos por preservar los delitos de lesa humanidad y genocidio –como lo hiciera en su momento la Plenaria la honorable Cámara– y sumaremos a estos dos la desaparición forzada, por su doble connotación de delito de Lesa Humanidad y Violación a los Derechos Humanos, de conformidad con la *Convención Interamericana contra la Desaparición Forzada de Personas*, ratificada por Colombia mediante Ley 707 de 2001.

En conclusión, se modifica el inciso 2° del artículo 3° del proyecto de acto legislativo, el cual quedará así:

*En ningún caso la Justicia Penal Militar o Policial conocerá de los crímenes de Lesa Humanidad, ni de los delitos de genocidio y desaparición forzada. **tortura, ejecución extrajudicial, desplazamiento forzado, violencia sexual, y reclutamiento o uso de menores.** Las Infracciones al Derecho Internacional Humanitario cometidas por miembros de la Fuerza Pública, salvo los delitos anteriores, serán conocidas exclusivamente por las cortes marciales o tribunales militares o policiales.*

Marco jurídico aplicable al conflicto armado

El texto aprobado en primera vuelta indica:

Cuando la conducta de los miembros de la Fuerza Pública en relación con un conflicto armado sea investigada y juzgada por las autoridades judiciales, se aplicará siempre el Derecho Inter-

nacional Humanitario. Una ley especificará sus reglas de interpretación y aplicación, y determinará la forma de armonizar el Derecho Penal con el Derecho Internacional Humanitario.

En aras de preservar el espíritu de este inciso a lo largo de las cuatro ponencias y debates llevados a cabo en primera vuelta, se resaltaré que será una ley estatutaria la que especifique las reglas de interpretación y aplicación del DIH y determine la forma de armonizar el derecho penal con el Derecho Internacional Humanitario.

En ese sentido, el inciso 3° del artículo 3° del proyecto de acto legislativo quedará así:

*Cuando la conducta de los miembros de la Fuerza Pública en relación con un conflicto armado sea investigada y juzgada por las autoridades judiciales, se aplicará siempre el Derecho Internacional Humanitario. Una ley **estatutaria** especificará sus reglas de interpretación y aplicación, y determinará la forma de armonizar el Derecho Penal con el Derecho Internacional Humanitario.*

Comisión Mixta

El texto aprobado en primera vuelta dispone:

Si en desarrollo de una acción, operación o procedimiento de la Fuerza Pública, ocurre alguna conducta que pueda ser punible y exista duda sobre la competencia de la Justicia Penal Militar, excepcionalmente podrá intervenir una Comisión Técnica de coordinación integrada por representantes de la Jurisdicción Penal Militar y de la Jurisdicción Penal Ordinaria, apoyada por sus respectivos órganos de policía judicial. La ley estatutaria regulará la composición y funcionamiento de esta comisión, la forma en que será apoyada por los Órganos de Policía Judicial de las jurisdicciones ordinarias y penal militar y los plazos que deberá cumplir.

En este punto, el grupo de ponentes respalda el alcance que a lo largo de los debates se ha dado a la Comisión Mixta, como Cuerpo Técnico y Especializado integrado por las dos jurisdicciones, que apoyaría al Tribunal de Garantías en caso de incertidumbre o duda en la definición de competencia entre la justicia ordinaria y la penal militar.

Dicho esto, se preserva la redacción aprobada en primera vuelta.

Justicia Penal Policial

La norma aprobada es la siguiente:

La ley podrá crear juzgados y tribunales penales policiales, la ley podrá adoptar un Código Penal Policial.

En este punto los ponentes consideran preferible regresar a la redacción propuesta en el proyecto de acto legislativo radicado, respaldada en su momento por la honorable Cámara de Representantes, en el sentido de aclarar que será una ley ordinaria, y no estatutaria, la que regule la creación de los Juzgados y Tribunales Penales Policiales. Del mismo modo se mejora la redacción del inciso, el cual quedará así:

*La ley **ordinaria** podrá crear juzgados y tribunales penales policiales, ~~la ley podrá~~ y adoptar un Código Penal Policial.*

Estructura de la Justicia Penal Militar

La propuesta fue aprobada en primera vuelta, en los siguientes términos:

La ley desarrollará las garantías de autonomía e imparcialidad de la Justicia Penal Militar. Además, regulará una estructura y un sistema de carrera propio e independiente del mando institucional.

Las garantías de autonomía e imparcialidad son el sustento de la credibilidad y eficacia de la Justicia Penal Militar, al cimentar el pilar en el que se sostiene el debido proceso y demás derechos de cualquier afectado con una decisión judicial.

Sobre esto, L.M Singhvy, relator especial de la Subcomisión de Prevención de Discriminación y protección de minorías de la ONU afirma²:

“Los principios de imparcialidad e independencia constituyen en todos los Estados, los rasgos distintivos del fundamento y la legitimidad de la función judicial. Los conceptos de imparcialidad e independencia del poder judicial postulan tanto a atributos individuales como a condiciones institucionales (...) La imparcialidad e independencia del poder judicial no son tanto privilegios del poder judicial, como Derechos Humanos de los destinatarios de la justicia”.

Conforme a lo anterior, y en concordancia con el texto radicado por el Gobierno Nacional y aprobado por la honorable Cámara de Representantes, se aclarará que las garantías de autonomía e imparcialidad de la Justicia Penal Militar –connaturales a la esencia de los Derechos Humanos– serán desarrolladas por una ley estatutaria, conforme al artículo 152 de la C. N.

Entretanto, y precisado lo anterior, los ponentes consideramos que la creación de una unidad administrativas especial que regule la estructura y sistema de carrera propio independiente de la Justicia Penal Militar, fundamentado en las garantías de autonomía e imparcialidad a desarrollar en una ley especial, son materias propias del trámite legislativo ordinario.

En consecuencia, el inciso 6° del artículo 3° del proyecto de acto legislativo quedará así:

La ley estatutaria desarrollará las garantías de autonomía e imparcialidad de la Justicia Penal Militar. Además, una ley ordinaria regulará una estructura y un sistema de carrera propio e independiente del mando institucional.

Defensa técnica especializada

Se conserva el texto aprobado, en los siguientes términos:

Créase un fondo destinado específicamente a financiar el Sistema de Defensa Técnica y Especializada de los miembros de la Fuerza Pública, en la forma en que lo regule la ley, bajo la dependencia, orientación y coordinación del Ministerio de Defensa Nacional.

Por otra parte, los ponentes comparten el alcance dado a esta importante previsión en el honorable Senado de la República, encaminado a dar

al Presidente de la República facultades extraordinarias para poner en marcha el fondo de defensa técnica y especializada. Por esa vía, los propósitos que esta disposición persigue entrarán a aplicarse en el corto plazo, y constituirán un franco espaldarazo a la ardua labor de los hombres y mujeres de la Fuerza Pública Colombiana.

En ese sentido, se respalda la inclusión en primera vuelta del artículo 5° transitorio, el cual quedará así:

Artículo 5° Transitorio. *Facúltese por tres (3) meses al Presidente de la República para expedir los decretos con fuerza de ley necesarios para poner en marcha el Fondo de Defensa Técnica y Especializada de que trata el presente acto legislativo. Los decretos expedidos bajo esta facultad regirán hasta que el Congreso expida la ley que regule la materia.*

Centros de Reclusión Especial

Texto aprobado:

Los miembros de la Fuerza Pública cumplirán la detención preventiva en centros de reclusión establecidos para ellos y a falta de estos, en las instalaciones de la Unidad a que pertenezcan. Cumplirán la condena en centros penitenciarios y carcelarios establecidos para miembros de la Fuerza Pública.

Se preserva esta disposición, encaminada a proteger la vida e integridad de los miembros de la Fuerza Pública privados de la libertad y acatar (como se expresó en la ponencia para primer debate en la Comisión Primera de la honorable Cámara) lo dispuesto en la Sentencia T-153 de 1998, que al declarar el estado de cosas inconstitucional en el sistema carcelario, insistió en la obligación de mantenerlos separados de los demás internos y garantizarles condiciones dignas orientadas a la resocialización.

Artículo 4° transitorio

El texto aprobado es el siguiente:

Artículo 4° transitorio. *Los procesos penales que se adelanten contra los miembros de la Fuerza Pública enunciados en el artículo 3° del presente acto legislativo y que se encuentren en la justicia ordinaria, continuarán en esta. Los demás delitos continuarán en la justicia ordinaria hasta que se expida la ley estatutaria.*

Los ponentes reconocen la importancia de preservar la intención de este artículo a lo largo de su trámite legislativo, para reiterar, de conformidad con esta ponencia, que la existencia de procesos iniciados en la Justicia Ordinaria contra miembros de la Fuerza Pública por los delitos de genocidio, lesa humanidad y desaparición forzada no podrán, en ningún momento, ser de conocimiento de la Justicia Penal Militar.

Así mismo, en la medida en que el inciso 2° del artículo 3° aprobado en primera vuelta no contempla la remisión o el desarrollo posterior de dicha norma, se elimina la expresión “*Los demás delitos continuarán en la justicia ordinaria hasta que se expida la ley estatutaria.*”

Así las cosas, el artículo 4° transitorio quedará así:

² Documento de la ONU E/CN.4/Sub.2/1985/18, párrafo 75.

Artículo 4° transitorio. *Los procesos penales que se adelanten contra los miembros de la Fuerza Pública por los delitos expresamente excluidos del conocimiento de la Justicia Penal Militar en el inciso 2° del artículo 3° del presente acto legislativo y que se encuentren en la justicia ordinaria, continuarán en esta. ~~Los demás delitos continuarán en la justicia ordinaria hasta que se expida la ley estatutaria.~~*

Proposición

En consideración a los argumentos expuestos, proponemos a la honorable Comisión Primera de la Cámara de Representantes dar primer debate en segunda vuelta al Proyecto de Acto Legislativo número 16 de 2012 Senado, 192 de 2012 Cámara, por el cual se reforman los artículos 116, 152 y 221 de la Constitución Política de Colombia.

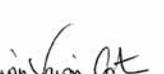
De los honorables Congresistas.


H.R. Efraín Torres Monsalvo
Coordinador Ponente

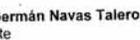

H.R. Hugo Velázquez Jaramillo
Coordinador Ponente

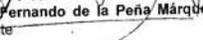

H.R. Oscar Bravo Realpe
Coordinador Ponente


H.R. Alfonso Prada Gil
Ponente


H.R. Germán Varón Cotrino
Ponente


H.R. José Rodolfo Pérez Suárez
Ponente


H.R. Germán Navas Talero
Ponente


H.R. Fernando de la Peña Márquez
Ponente

PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 16 DE 2012 SENADO, 192 DE 2012 CÁMARA

por el cual se reforman los artículos 116, 152 y 221 de la Constitución Política de Colombia.

1. Se elimina el numeral 3 del inciso 1° del artículo 1 del proyecto de acto legislativo, que asigna al Tribunal de Garantías Penales la función permanente de dirimir conflictos de competencia entre las Jurisdicciones Ordinaria y Penal Militar.

2. Se modifica el inciso 2° del artículo 1°, para indicar que serán seis (6) los miembros del Tribunal de Garantías Penales, estipular parámetros para su elección y precisar que, para el caso del Consejo de Estado, será la Sala de Gobierno la encargada de la elección.

3. Se modifica el inciso 2° del artículo 3°, en el sentido de eliminar la lista de delitos excluidos del conocimiento de la Justicia Penal Militar, preservando los de Lesa Humanidad, Genocidio y Desaparición Forzada.

4. Se incluye la palabra “estatutaria” en el inciso 3° del artículo 3°, para resaltar que será una ley de esa naturaleza la que especificará las reglas de interpretación y aplicación del DIH, y determinará la forma de armonizar el Derecho Penal con el Derecho Internacional Humanitario.

5. Se modifica el inciso 5° del artículo 3°, con miras a aclarar que la creación de Juzgados y Tribunales Penales Policiales se hará mediante una ley ordinaria, y se mejora la redacción.

6. Se modifica el inciso 6° del artículo 3°, en el sentido de indicar que será una ley estatutaria la que establezca las garantías de autonomía e imparcialidad de la Justicia Penal Militar, y se aclara que su estructura y sistema de carrera serán propias del trámite legislativo ordinario.

7. Se modifica el artículo 4° transitorio, para armonizarlo con la norma propuesta en el inciso 2° del artículo 3°.

8. Se aclara la redacción del artículo 5° transitorio.

TEXTO PROPUESTO AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 16 DE 2012 SENADO, 192 DE 2012 CÁMARA

por el cual se reforman los artículos 116, 152 y 221 de la Constitución Política de Colombia.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese el artículo 116 de la Constitución Política con los siguientes incisos:

Créase un Tribunal de Garantías Penales que tendrá competencia en todo el territorio nacional y en cualquier jurisdicción penal, y ejercerá las siguientes funciones:

1. De manera preferente, servir de juez de control de garantías en cualquier investigación o proceso penal que se adelante contra miembros de la Fuerza Pública.

2. De manera preferente, controlar la acusación penal contra miembros de la Fuerza Pública, con el fin de garantizar que se cumplan los presupuestos materiales y formales para iniciar el juicio oral.

3. Las demás funciones que le asigne la ley.

El Tribunal de Garantías estará integrado por seis (6) Magistrados, tres (3) de los cuales serán miembros de la Fuerza Pública en retiro. Dos (2) miembros serán elegidos por las Salas de Gobierno de la Corte Suprema de Justicia, dos (2) por la Sala de Gobierno del Consejo de Estado y dos (2) por la Corte Constitucional en pleno. Los miembros de la Fuerza Pública en retiro de este Tribunal serán elegidos, uno (1) por cada Corte, de tres (3) ternas que enviará el Presidente de la República.

Una ley estatutaria establecerá los requisitos exigidos para ser Magistrado, el régimen de inhabilidades e incompatibilidades, el mecanismo de postulación de candidatos, el procedimiento para su selección y demás aspectos de organización y funcionamiento del Tribunal de Garantías Penales.

Artículo 2°. Adiciónese al artículo 152 de la Constitución Política un literal g), así:

g) Las materias expresamente señaladas en los artículos 116 y 221 de la Constitución, de conformidad con el presente acto legislativo.

Artículo 3°. El artículo 221 de la Constitución Política quedará así:

De los delitos cometidos por los miembros de la Fuerza Pública en servicio activo, y en relación

con el mismo servicio, conocerán las cortes marciales o tribunales militares, con arreglo a las prescripciones del Código Penal Militar. Tales cortes o tribunales estarán integrados por miembros de la Fuerza Pública en servicio activo o en retiro.

En ningún caso la Justicia Penal Militar o policial conocerá de los crímenes de lesa humanidad, ni de los delitos de genocidio y desaparición forzada. Las Infracciones al Derecho Internacional Humanitario cometidas por miembros de la Fuerza Pública, salvo los delitos anteriores, serán conocidas exclusivamente por las cortes marciales o tribunales militares o policiales.

Cuando la conducta de los miembros de la Fuerza Pública en relación con un conflicto armado sea investigada y juzgada por las autoridades judiciales, se aplicará siempre el Derecho Internacional Humanitario. Una ley **estatutaria** especificará sus reglas de interpretación y aplicación, y determinará la forma de armonizar el Derecho Penal con el Derecho Internacional Humanitario.

Si en desarrollo de una acción, operación o procedimiento de la Fuerza Pública, ocurre alguna conducta que pueda ser punible y exista duda sobre la competencia de la Justicia Penal Militar, excepcionalmente podrá intervenir una Comisión Técnica de coordinación integrada por representantes de la Jurisdicción Penal Militar y de la Jurisdicción Penal Ordinaria, apoyada por sus respectivos Órganos de Policía Judicial. La ley estatutaria regulará la composición y funcionamiento de esta comisión, la forma en que será apoyada por los Órganos de Policía Judicial de las Jurisdicciones Ordinarias y Penal Militar y los plazos que deberá cumplir.

La ley **ordinaria** podrá crear juzgados y Tribunales Penales Policiales, y adoptar un Código Penal Policial.

La ley **estatutaria** desarrollará las garantías de autonomía e imparcialidad de la Justicia Penal Militar. Además, **una ley ordinaria** regulará una estructura y un sistema de carrera propio e independiente del mando institucional.

Créase un fondo destinado específicamente a financiar el Sistema de Defensa Técnica y Especializada de los miembros de la Fuerza Pública, en la forma en que lo regule la ley, bajo la dependencia, orientación y coordinación del Ministerio de Defensa Nacional.

Los miembros de la Fuerza Pública cumplirán la detención preventiva en centros de reclusión establecidos para ellos y a falta de estos, en las instalaciones de la Unidad a que pertenezcan. Cumplirán la condena en centros penitenciarios y carcelarios establecidos para miembros de la Fuerza Pública.

Artículo 4° transitorio. Los procesos penales que se adelanten contra los miembros de la Fuerza Pública por los delitos **expresamente excluidos del conocimiento de la Justicia Penal Militar en el inciso 2° del artículo 3° del presente acto legislativo** y que se encuentren en la justicia ordinaria, continuarán en esta.

Artículo 5°. *Transitorio*. Facúltese por tres (3) meses al Presidente de la República para expe-

dir los decretos con fuerza de ley necesarios para poner en marcha el Fondo de Defensa Técnica y Especializada de que trata el presente **acto legislativo**. Los decretos expedidos bajo esta facultad regirán hasta que el Congreso expida la ley que regule la materia.

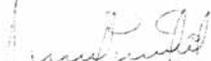
Artículo 6°. El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.

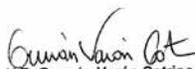
De los honorables Congresistas,


H.R. Efraín Torres Monsalvo
Coordinador Ponente

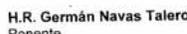

H.R. Hugo Velázquez Jaramillo
Coordinador Ponente

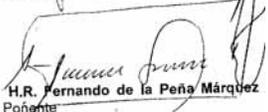

H.R. Oscar Bravo Realpe
Coordinador Ponente


H.R. Alfonso Prada Gil
Ponente


H.R. Germán Varón Cotrino
Ponente


H.R. José Rodolfo Pérez Suárez
Ponente


H.R. Germán Navas Talero
Ponente


H.R. Fernando de la Peña Márquez
Ponente

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 087 DE 2012 CÁMARA

por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los (100) años de Fundación del municipio de La Cumbre, en el departamento del Valle del Cauca y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., septiembre 19 de 2012

Honorable Representante

JUAN FELIPE LEMUS URIBE

Presidente Comisión Cuarta

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Informe de Ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 087 de 2012 Cámara.

Honorables Representantes:

Cumpliendo la designación encomendada por la Mesa Directiva de la Comisión Cuarta, y de acuerdo a lo previsto en los artículos 156, 157 y 158 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir informe de **ponencia positiva para primer debate** al Proyecto de ley número 087 de 2012 Cámara, por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los (100) años de Fundación del municipio de La Cumbre, en el departamento del Valle del Cauca y se dictan otras disposiciones, en los siguientes términos:

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El municipio de La Cumbre inicialmente estuvo habitado por tribus procedentes de la región de Urabá, quienes llegaron por el norte en lo que hoy se conoce como El Darién; otros indígenas llegaron del Perú pero fueron abandonados posteriormente por los españoles. El municipio estuvo ocupado por encomiendas durante todo el siglo XVI las cuales posteriormente fueron desapareciendo ante el decrecimiento acelerado de la población indígena.

Sobre los fundadores existen varios protagonistas de acuerdo a las épocas. En 1530 procedentes de Vijes, unas familias de apellido Atansela y Ocacha se establecieron cerca de Arboledas y se dispersaron luego por todo el territorio.

En 1637 el visitador de Popayán, Don Antonio Rodríguez, dio al Cacique Pascual de Supia, un terreno situado entre dos quebradas que salen del mismo cerro, llamadas Portezuela y Gusto, para 30 indios Anaconas procedentes de Tumaco, en este lugar que se encuentra hoy el Corregimiento de Pavas, llamado así por la abundancia de estas aves en el sector.

Este municipio fue en la época de la Colonia lugar de recreo por su agradable clima y paisajes, ya en 1851 llegó un sacerdote Franciscano de apellido Bermúdez, quien con entusiasmo hizo construir una capilla y celebró la primera misa para los veraneantes, lo que dio lugar a que el incipiente caserío se llamará Bermúdez.

Debido a la construcción de la vía férrea, la población se incrementó con personas venidas de otros departamentos como Cundinamarca, Santander y Nariño. Por esto se ha dejado como año de fundación el de 1913.

En 1922 la cabecera municipal se trasladó de San José de Pavas a la localidad de La Cumbre (Ordenanza número 34 de la Asamblea Departamental), por tratarse de una región de favorables condiciones para su progreso.

Con la construcción de la estación ferroviaria y el paso del ferrocarril cuya ruta iba de Dagua hasta Lomitas, pasando por Bitaco, para finalizar en Yumbo, La Cumbre alcanzó un importante desarrollo económico y social.

Sin embargo, los asentamientos y la construcción de viviendas al lado de la zona demarcada para el paso del ferrocarril influyeron en la destrucción del bosque natural.

Según versiones de sus pobladores, el municipio no fue fundado sino poblado paulatinamente gracias a una serie de factores favorables relacionados con la facilidad de transporte, clima, bosques y tierras baldías.

Descripción física

La cumbre se localiza en la vertiente Occidental de la Cordillera Occidental en jurisdicción del departamento del Valle del Cauca.

Gran parte del municipio (160.71 km²; 65.6%) corresponde a la Subcuenca del río Bitaco, la cual drena sus aguas al Océano Pacífico a través del río Dagua.

Su posición estratégica lo localiza a los 3°, 39'11" latitud norte y a los 76°, 34' 06" longitud occidental.

El municipio de La Cumbre se divide en 4 zonas de acuerdo con la similitud de sus características biofísicas y socioeconómicas, al igual la identidad con problemas comunes en los corregimientos y veredas. Su conformación política está dada por 7 corregimientos y 32 veredas.

Relieve

La Cumbre es una región influenciada por las fallas Dagua-Calima y Roldanillo. El 95.8% de las tierras del municipio presentan formación con deposiciones de cenizas volcánicas, factor que limita el grado de fertilidad de sus suelos. El área presenta una alta variabilidad en sus pendientes (800 a 2200 msnm) lo que desfavorece la práctica agropecuaria. Son características del área de influencia del municipio las formas montañosas (rocas dominantes diabasas y basaltos), las formas colinadas (se destaca una peniplanicie de material volcánico), y las de origen aluvial, marino y lacustre.

Límites del municipio

Limita al norte con el municipio de Restrepo, al sur con Yumbo y Cali, al oriente con los municipios de Yumbo y Vijes y al occidente con Dagua.

Extensión total: 253 km²

Altitud de la cabecera municipal (metros sobre el nivel del mar): 1591 msnm

Temperatura media: La temperatura media oscila entre los 19.4 a 20.1 °C presentándose temperaturas máximas entre 27.1 a 28.5 °C y mínimas entre 12.7 a 13.8 °C, distancia de referencia: 30 kilómetros, de Cali.

II. Marco legal

El actual proyecto de ley, *por medio de cual la Nación se asocia a la celebración de los (100) años de Fundación del municipio de La Cumbre, en el departamento del Valle del Cauca y se dictan otras disposiciones*, no vulnera ningún lineamiento de nuestro ordenamiento jurídico, de manera especial los artículos 335 constitucionales y el **Decreto número 111 de 1996**, Estatuto Orgánico del Presupuesto, unido esto al Principio de Legalidad del Gasto Público, el cual es un principio bastante inspeccionado por la Corte Constitucional y el cual se sintetiza de la siguiente manera: (...) Corresponde al Congreso, como órgano de representación plural, decretar y autorizar los gastos del Estado, pues ello se considera un mecanismo necesario de Control al Ejecutivo y una expresión del principio democrático.

TEXTO DEFINITIVO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 087 DE 2012 CÁMARA

por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los (100) años de Fundación del Municipio de La Cumbre, en el departamento del Valle del Cauca y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. La presente ley tiene como fundamento permitir que la Nación se asocie a la conmemoración y rinda público homenaje al municipio de La Cumbre (departamento del Valle del Cauca), con motivo de la celebración de los cien (100) años de su fundación.

Artículo 2°. El Gobierno Nacional y el Congreso de la República, enaltecen la población del municipio de La Cumbre, en el departamento del Valle del Cauca.

Artículo 3°. Autorícese al Gobierno Nacional para que, en cumplimiento y de conformidad con los artículos 150, 288, 334, 341 y 345 de la Constitución Política y de las competencias establecidas en la Ley 715 de 2001, asigne en el Presupuesto General de la Nación, o impulse a través del Sistema Nacional de Cofinanciación las partidas presupuestales necesarias a fin de adelantar las obras que a continuación se mencionan, que serán para el beneficio del municipio de La Cumbre, del departamento del Valle del Cauca.

Obras Prioritarias.

1. Ampliación y optimización del sistema de acueducto para el municipio de la Cumbre (Valle).

2. Ejecución del Plan Maestro de Alcantarillado para el municipio de la Cumbre (Valle).

Artículo 4°. Con motivo de este onomástico, se autoriza al Gobierno Nacional, de conformidad con el artículo 341 de la Constitución Política, para incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación, las apropiaciones necesarias para que permitan la ejecución y terminación

de las obras de infraestructura e interés social Municipio de La Cumbre, en el departamento del Valle del Cauca.

Artículo 5°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

De los honorables Representantes,

Juan Manuel Campo Eljach,
Ponente.

Proposición

Apruébese en **primer debate** el Proyecto de ley número 087 de 2012 Cámara, *por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los (100) años de Fundación del municipio de La Cumbre, en el departamento del Valle del Cauca y se dictan otras disposiciones.*

A vuestra consideración,

Juan Manuel Campo Eljach,
Ponente.

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 235 DE 2012 CÁMARA, 183 DE 2011 SENADO

por medio de la cual se modifica la Ley 1209 de 2008 en relación con la seguridad en piscinas en unidades residenciales.

Bogotá, D. C., 19 de septiembre de 2012

Doctor

GUSTAVO HERNÁN PUNTES

Presidente

Comisión Primera

Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 235 de 2012 Cámara, 183 de 2011 Senado, *por medio de la cual se modifica la Ley 1209 de 2008 en relación con la seguridad en piscinas en unidades residenciales.*

Síntesis del proyecto

A través de este proyecto de ley se pretende establecer que cuando los menores de doce años ingresen a las piscinas de las unidades residenciales y no lo hagan en compañía de sus padres, no habrá lugar a responsabilidad por los daños que pueda sufrir el menor, por parte de la Unidad Residencial, si la piscina cuenta con todas las medidas de seguridad establecidas en la ley.

Trámite del proyecto

Origen: Congresional.

Autores: Senadores *Karime Mota y Morad, Juan Carlos Vélez*

Proyecto publicado: *Gaceta del Congreso* número 520 de 2011.

Texto Aprobado Plenaria de Senado: *Gaceta del Congreso* número 272 de 2012.

Competencia y asignación de ponencia

Mediante comunicación del 3 de agosto del año de 2012, notificada el mismo día conforme a lo expresado en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, fuimos designados ponentes para primer debate del Proyecto de ley número 235 de 2012 Cámara, 183 de 2011 Senado.

Comentarios de los ponentes

El proyecto tiene por objeto facilitar las condiciones en las cuales las unidades residenciales que tienen piscina prestan este servicio. La principal dificultad estriba

en la obligación impuesta en el año 2008 a través de la Ley 1209 de tener en todo caso un salvavidas cuando la piscina sea usada por más de 10 menores a la vez, circunstancia a todas luces imposible de prever en una unidad residencial en condiciones normales. Sin embargo, consideramos que todos los demás condicionamientos y medidas de seguridad que impone la ley son ajustados y razonables.

Por otro lado, el proyecto busca hacer claridad sobre la ausencia de responsabilidad por los daños sufridos por menores en piscinas de unidades residenciales, cuando el daño o perjuicio sea causado debido a una falla en la custodia del menor en cabeza de sus padres o adulto encargado, siempre y cuando la unidad cumpla con todas las medidas de seguridad previstas en la Ley 1209 de 2008 para las piscinas de unidades residenciales.

Por último, se busca hacer obligatoria la realización de estudios para medir la demanda, que permitan demostrar la necesidad de generar una oferta de cursos periódicos y suficientes para cubrir con la obligación que la ley impone, no solo a las unidades residenciales sino con mayor severidad a los establecimientos abiertos al público que tengan piscinas. Ya que el Sena, único encargado de realizar esta capacitación, no lo está haciendo con la suficiente periodicidad, lo que ha llevado a la escasez del recurso humano calificado para la prestación de este vital servicio.

A manera de ejemplo tomamos los datos de un artículo del 24 de noviembre de 2011 del periódico del barrio El Poblado de Medellín, expone con claridad el caso del Valle de Aburrá donde el Sena solo ha capacitado a 50 salvavidas, el valle tiene alrededor de 1.600 piscinas en unidades residenciales. La capacitación para los salvavidas dura siete meses y los cursos del año 2012 solo empiezan en el segundo trimestre

PLIEGO DE MODIFICACIONES

1. Se mantiene el párrafo 1º vigente de la ley, buscando que las condiciones para las unidades residenciales se mantengan y no se hagan más gravosas al equipararlas a las piscinas de establecimientos abiertos al público.

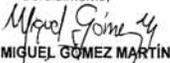
2. Se modifica el artículo 14 de la Ley 1209 de 2008, buscando que el Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena, preste de forma regular, de acuerdo con los estudios de necesidad, la capacitación necesaria para la adecuada provisión de personal para la prestación del servicio.

3. Se modifica el párrafo 1º del artículo 14 de la Ley 1209 de 2008, eliminando la obligación de las unidades residenciales de tener personal de rescate disponible en todo momento si hay 10 menores a la vez en la piscina.

4. Por último se decidió modificar la edad mínima para el libre acceso a las piscinas, sin necesidad de un adulto responsable, se optó por unificar la legislación en 14 años de acuerdo con el artículo 34 del Código Civil.

Proposición

Por las anteriores consideraciones, nos permitimos solicitar a los Representantes de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes, aprobar en primer debate el Proyecto de ley número 235 de 2012 Cámara, 183 de 2011 Senado, *por medio de la cual se modifica la Ley 1209 de 2008 en relación con la seguridad en piscinas en unidades residenciales*, con el pliego de modificaciones.

Cordialmente,

MIGUEL GÓMEZ MARTÍNEZ
 Coordinador Ponente

HUMPHREY ROA SARMIENTO
 Coordinador Ponente

FERNANDO DE LA PEÑA
 Ponente


ROSMERY MARTÍNEZ ROSALES
 Ponente

ALFONSO PRADA
 Ponente


JOSÉ RODOLFO PÉREZ SUÁREZ
 Ponente

PABLO ENRIQUE SALAMANCA
 Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 235 DE 2012 CÁMARA, 183 DE 2011 SENADO

por medio de la cual se modifica la Ley 1209 de 2008 en relación con la seguridad en piscinas en unidades residenciales.

Artículo 1°. El artículo 14 de la Ley 1209 de 2008 quedará así:

Artículo 14. Protección de menores y salvavidas. Queda prohibido el acceso a las áreas de piscina a menores de catorce (14) años de edad sin la compañía de un adulto que se haga responsable de su seguridad. Esta medida no exime a los responsables de los establecimientos que tengan piscina o estructuras similares de tener el personal de rescate salvavidas suficiente para atender cualquier emergencia. En todo caso, dicho personal de rescate salvavidas no será inferior a una (1) persona por cada piscina y uno (1) por cada estructura similar.

El personal de rescate salvavidas deberá tener conocimientos de resucitación cardiopulmonar y deberá estar certificado como salvavidas de estas calidades por entidad reconocida. El certificado no tendrá ningún costo.

El Gobierno Nacional reglamentará lo atinente al desempeño de la labor de Salvavidas. El Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena, dentro de su oferta educativa **deberá** incluir cursos para la respectiva capacitación integral teórico-práctica que determinen competencias suficientes para una óptima labor de salvavidas. **De acuerdo con los estudios de necesidad el Sena identificará en que sedes ofrecerá el programa y bajo qué condiciones.**

Cualquier otra entidad pública o privada que realice la instrucción o capacitación en Salvavidas además del

cumplimiento que exigen las normas colombianas en materia de educación, debe estar previamente autorizada por el Ministerio de la Protección Social o la entidad delegada por este Ministerio.

Será obligatorio para los conjuntos residenciales y todas las piscinas de uso público instalar el cerramiento según las especificaciones antes mencionadas y alarmas de agua, con sensor de inmersión para vigilancia en horario en que no se encuentren en servicio las piscinas.

Parágrafo 1°. Las unidades residenciales que tengan piscinas, deberán dar cumplimiento al presente artículo durante los fines de semana, al igual que en época de vacaciones escolares y cuando se realicen eventos sociales en la piscina o sus alrededores que involucren menores de catorce (14) años.

Cuando un menor de catorce (14) años ingrese a las áreas de piscinas en unidades residenciales sin la compañía de sus padres o un adulto que se haga responsable de su seguridad, como lo estipula la presente ley, la responsabilidad civil derivada de las lesiones o perjuicios que sufre el menor será asumida por sus padres o persona que tenga a su cargo la guarda o custodia. No se podrá imputar responsabilidad alguna a la unidad residencial, siempre y cuando la administración de la misma cumpla con todas las medidas de seguridad previstas en la presente ley.

Parágrafo 2°. En el caso de los niños menores de catorce (14) años adscritos a programas y escuelas de enseñanza y práctica de natación, debidamente inscritas ante la autoridad competente, podrán ingresar a la piscina bajo la vigilancia de un profesor o instructor.

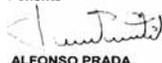
Artículo 2°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.


MIGUEL GÓMEZ MARTÍNEZ
 Coordinador Ponente

HUMPHREY ROA SARMIENTO
 Coordinador Ponente

FERNANDO DE LA PEÑA
 Ponente


ROSMERY MARTÍNEZ ROSALES
 Ponente


ALFONSO PRADA
 Ponente


JOSÉ RODOLFO PÉREZ SUÁREZ
 Ponente


PABLO ENRIQUE SALAMANCA
 Ponente

CARTA DE COMENTARIOS

CARTA DE COMENTARIOS DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 213 DE 2012 CÁMARA

por medio de la cual se adoptan medidas complementarias para la protección, apoyo e integración social y productiva del adulto mayor a través del compromiso institucional y se dictan otras disposiciones.

10000 00208986

Bogotá, D. C., 20 de septiembre de 2012

Doctor

JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ CAMARGO

Secretario General

Cámara de Representantes

Asunto: Proyecto de ley número 213 de 2012 Cámara, por medio de la cual se adoptan medidas com-

plementarias para la protección, apoyo e integración social y productiva del adulto mayor a través del compromiso institucional y se dictan otras disposiciones.

Señor Secretario:

La iniciativa parlamentaria del asunto se encuentra pendiente de discutir en Plenaria en la Cámara de Representantes, en consecuencia, damos a conocer el concepto institucional desde la óptica del Sector Salud y Protección Social, tomando como base el informe de ponencia para segundo debate, publicado en la *Gaceta del Congreso* número 418 de 2012.

Contenido del proyecto de ley

Revisado el proyecto de la referencia, se observa que su objeto se encuentra encaminado a la protección

de la población adulta mayor, en el sentido de rescatar su valor social, la experiencia, la dignidad y la preeminencia de sus derechos, a través de la delimitación de las responsabilidades estatales - nacionales y territoriales y la generación de espacios de protección.

Análisis de constitucionalidad y consideraciones generales respecto de la iniciativa

Lo primero a señalar es que por circunstancias de marginalidad y debilidad manifiesta, la población de 60 años o más goza, constitucionalmente de la protección del Estado, de la sociedad y de la familia, quienes habrán de concurrir a su asistencia y deberán promover por su integración a la vida activa y comunitaria¹. A su vez, el adulto o persona mayor se encuentra dentro del ámbito de los grupos vulnerables, de acuerdo con el inciso 2° del artículo 13 de la Constitución Política, el cual establece:

Artículo 13. (...) El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ella se cometan.

En el mismo sentido, la Corte Constitucional en Sentencia T-426 de 1992 en relación con la población adulta mayor, expresó:

“(...) para que la vida del hombre sea digna de comienzo a fin, es perentorio asegurarle a la persona de la tercera edad el derecho a la seguridad y el disfrute del bienestar social que incluyen los de salud, la alimentación adecuada y la vivienda”. (Iván Marulanda, y otros. *Gaceta Constitucional número 85 p. 9*). *Es así como el inciso 2° del artículo 46 de la Constitución establece: “El Estado les garantizará (a los ancianos) los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia”*².

Al respecto, la Alta Corporación también ha indicado:

La Constitución en sus artículos 13³ y 46⁴, contempla la especial protección del Estado y la sociedad a las personas de la tercera edad, de acuerdo con el principio de solidaridad y los preceptos del Estado Social de Derecho que inspiran el ordenamiento superior. La Corte ha valorado la edad como factor de vulneración, para establecer la procedencia de la acción de tutela en materia pensional, por cuanto ha estimado que las personas de la tercera edad se encuentran en una posición de debilidad e indefensión, en tanto se encuentran limitadas para obtener ingresos económicos que les permitan disfrutar de una vida digna⁵.

¹ Artículo 46 Constitución Política de Colombia.

² **CORTE CONSTITUCIONAL**, Sentencia T-426 de 24 de junio de 1992, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

³ “El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan”.

⁴ “El Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad”.

⁵ Así lo expuso la Corte desde sus inicios cuando dijo en la Sentencia T-426 de 1992: “El derecho a la seguridad social no está consagrado expresamente en la Constitución como un derecho fundamental. Sin embargo, este derecho establecido de forma genérica en el artículo 48 de la Constitución, y de manera específica respecto de las personas de la tercera edad (C. P. artículo 46 inciso 2°) adquiere el carácter de fundamental cuando, según

Así las cosas, es indispensable otorgar a los adultos mayores un trato preferente para evitar la posible vulneración de sus derechos fundamentales. Acorde con lo expuesto por este Tribunal⁶, cuando dichas personas sobrepasan el índice de promedio de vida de los colombianos y no tienen otro medio distinto eficaz, es la acción de tutela la idónea para obtener la efectividad de sus derechos⁷.

Lo anterior, en razón a que no se puede desconocer los constantes inconvenientes que tienen que afrontar las personas de edad avanzada cuyas condiciones físicas: (i) les impiden trabajar, (ii) les ocasiona restricciones originadas en las prohibiciones legales que hacen obligatorio el retiro forzoso de su trabajo al arribar a cierta edad, y en consecuencia, (iii) los inhabilita para poder proveerse sus propios gastos.

Adicionalmente, dichas personas se ven igualmente abocadas a afrontar el deterioro irreversible y progresivo de su salud por el desgaste natural del organismo y consecuente con ello al advenimiento de diversas enfermedades propias de la vejez. En esa medida, se hace necesario que el Estado los proteja en relación con la acción u omisión que amenace o vulnere sus derechos y que en tales circunstancias deba obrar incluso por encima de consideraciones meramente formales⁸.

Dicho amparo constitucional conduce a que el Estado desarrolle políticas tendientes a la protección en

las circunstancias del caso, su no reconocimiento tiene la potencialidad de poner en peligro otros derechos y principios fundamentales como la vida (C. P. artículo 11), la dignidad humana (C. P. artículo 1°), la integridad física y moral (C. P. artículo 12) o el libre desarrollo de la personalidad (C. P. artículo 16) de las personas de la tercera edad (C. P. artículo 46)⁵.

⁶ En la Sentencia T-14 de 2007, se dijo: ‘Si una persona sobrepasa el índice de promedio de vida de los colombianos (se estima en 71 años), y ella considera que se le ha dado un trato discriminatorio en el reajuste pensional y por tal motivo ha reclamado ante juez competente, pero se estima razonablemente que el solicitante ya no existiría para el momento que se produjera la decisión judicial, debido a su edad avanzada, unido esto al alto volumen de procesos que razonablemente producen demora en la decisión, pese al comportamiento diligente del juzgador, entonces, ese anciano no tiene otro medio distinto al de la tutela para que, provisionalmente, mientras se decide el fondo del asunto por el juez natural, se ordene el respeto a su derecho. Por supuesto que el Juez de Tutela debe hacer un equilibrado análisis en cada caso concreto, no olvidando que en el momento de transición institucional que vive el país, es posible una demora en las decisiones judiciales. O sea, no se puede adoptar una solución mecánica para todos los casos sino que debe analizarse individualmente a cada uno de ellos’.

⁷ En la Sentencia T-607 de 2007, se sostuvo que: “El estado de indefensión en que se encuentran las personas de la tercera edad, la necesidad de atención que reclaman y el necesario reconocimiento de los servicios que durante su vida han prestado a la sociedad, bien trabajando para el Estado, ya para los particulares, son factores que influyen de modo decisivo en esa especial protección que les brinda la Carta y que es obligatoria para los entes públicos y para el conglomerado social. De allí que las entidades obligadas a reconocer y pagar las pensiones de vejez deben tener en cuenta el principio de igualdad real y material y la vigencia efectiva del derecho sustancial, así como los principios de la justicia y la equidad, por encima de consideraciones formales intrascendentes, al verificar las situaciones jurídicas de los ancianos y las pensiones de la tercera edad”.

⁸ **CORTE CONSTITUCIONAL**, Sentencia T-315 de 4 de mayo de 2011, M. P. Jorge Iván Palacio Palacio.

materias como la seguridad social y, en general, el bienestar de la población que se considera como adulto mayor, lo que se traduce en una necesidad normativa que se ve reflejada en la expedición de varias normas que de diferentes maneras, han aludido, marginal o específicamente, a esta temática, entre las que se destacan las siguientes:

– *Ley 100 de 1993*, artículos 257 a 262.

Servicios sociales complementarios.

– *Ley 181 de 1995*, artículos 3°, 12, 17, 24 y 42.

– Ley del Deporte.

– *Ley 271 de 1996*

Día de la Persona de la Tercera Edad.

– *Ley 300 de 1996*, artículo 35.

Turismo - Planes y descuentos.

– *Ley 400 de 1997*, artículos 6° y 7°.

En relación con la infraestructura adecuada.

– *Ley 687 de 2001*,

Centros de Bienestar del Anciano.

En los Centros de Bienestar del Anciano, los distritos, los municipios y el departamento tendrán la obligación de prestar servicios de atención gratuita a los ancianos indigentes, que no pernocten necesariamente en los centros, a través de los cuales se garantiza el soporte nutricional, actividades educativas, recreativas, culturales y ocupacionales.

– *Ley 700 de 2001*

Protección al pensionado, cobros de mesadas.

– *Ley 789 de 2002*, artículo 16.

CCF - Programas Adulto Mayor.

– *Ley 882 de 2004 o ley de “ojos morados”*.

Por la cual se incrementan las penas relacionadas con el maltrato a ancianos y otras poblaciones indefensas.

– *Ley 1091 de 2006*

Se reconoce al Colombiano de Oro y le confiere derecho a atención preferencial, servicio de salud brindado por el Sistema General en Seguridad Social Integral y descuentos en programas especiales de turismo ofrecidos por las Cajas de Compensación Familiar, para los no afiliados y afiliados.

– *Ley 1171 de 2007, por medio de la cual se establecen unos beneficios a las personas adultas mayores*.

Para efectos de la accesibilidad en salud, vale la pena resaltar de dicha ley los siguientes aspectos:

Artículo 12. *Consultas médicas*. Sin perjuicio de los derechos que les asisten a los niños y a las niñas, las Empresas Promotoras de Salud deberán asignar los servicios de consulta externa médica, odontológica y por médico especialista y apoyos diagnósticos a los afiliados mayores de 62 años dentro de las 48 horas siguientes a la solicitud por parte de estos.

Artículo 13. *Fórmula de medicamentos*. Cuando la Entidad Promotora de Salud no suministre de manera inmediata los medicamentos formulados que estén incluidos en el Plan Obligatorio de Salud a las personas mayores de 62 años, deberá garantizar su entrega en el domicilio del afiliado dentro de las 72 horas siguientes, salvo si esta es de extrema urgencia a la solicitud por parte de este.

Parágrafo. La Superintendencia Nacional de Salud vigilará el cumplimiento de las disposiciones establecidas en los artículos 12 y 13 e impondrá las sanciones a que haya lugar de conformidad con el ámbito de sus competencias.

Adicionalmente, la norma aludida trae condiciones especiales para el acceso a espectáculos públicos, transporte, turnos, atención jurídica, pago de pensiones y descuentos para el acceso a ciertas actividades.

– *Ley 1250 de 2008, por medio de la cual se fija en 12% la cotización en salud para los pensionados*.

– *Ley 1251 de 2008, por la cual se dictan normas tendientes a procurar la protección, promoción y defensa de los derechos de los adultos mayores*. Dicha norma contempla lo siguiente:

– *Objeto* (artículo 1°). Proteger, promover, restablecer derechos de las personas mayores de 60 años.

– *Finalidad* (artículo 2°). Lograr que las personas mayores sean partícipes de la sociedad, promoción, respeto.

– *Definiciones* (artículo 3°). Se destaca, entre las mismas que es persona mayor aquella que cuenta con 60 años o más.

– *Principios* (artículo 4°). Se disponen como tales los siguientes:

– Participación activa

– Corresponsabilidad

– Igualdad de oportunidades

– Acceso a beneficios

– Atención preferente

– Equidad de género

– Independencia y autorrealización

– Solidaridad

– Dignidad

– Descentralización

– Formación permanente

– No discriminación

– Igualmente, establece en su artículo 5° y al amparo del artículo 13 de la Constitución Política, una serie de derechos para este grupo poblacional.

– El artículo 6° enfatiza en los deberes del Estado, la sociedad y la familia, dentro de los cuales para el Estado se encuentran los siguientes:

a) Garantizar y hacer efectivos los derechos del adulto mayor;

b) Proteger y restablecer los derechos de los adultos mayores cuando estos han sido vulnerados o menguados;

c) Asegurar la adopción de planes, políticas y proyectos para el adulto mayor;

d) Generar espacios de concertación, participación y socialización de las necesidades, experiencias y fortalezas del adulto mayor;

e) Establecer los mecanismos de inspección, vigilancia y control de las distintas entidades públicas y privadas que prestan servicios asistenciales al adulto mayor;

f) Elaborar políticas, planes, proyectos y programas para el adulto mayor, teniendo en cuenta las necesidades básicas insatisfechas de los más vulnerables;

g) Fomentar la formación de la población en el proceso de envejecimiento;

h) Establecer acciones, programas y proyectos que den un trato especial y preferencial al adulto mayor;

i) Promover una cultura de solidaridad hacia el adulto mayor;

j) Eliminar toda forma de discriminación, maltrato, abuso y violencia sobre los adultos mayores;

k) Proveer la asistencia alimentaria necesaria a los adultos mayores que se encuentren en estado de abandono e indigencia;

l) Generar acciones y sanciones que exijan el cumplimiento de las obligaciones alimentadas a las familias que desprotejan a los adultos mayores sin perjuicio de lo establecido en la normatividad vigente;

m) Los Gobiernos Nacional, Departamental, Distrital y Municipal, adelantarán programas de promoción y defensa de los derechos de los adultos mayores conforme a las necesidades de atención que presente esta población;

n) En el otorgamiento de subsidios por parte de la Nación y sus entidades territoriales, se dará prioridad a los adultos mayores a fin de que accedan a los programas sociales de salud, vivienda, alimentación, recreación, deporte, agua potable y saneamiento básico;

ñ) Promover campañas que sensibilicen a los profesionales en salud y al público en general sobre las formas de abandono, abuso y violencia contra los adultos mayores, estableciendo servicios para las víctimas de malos tratos y procedimientos de rehabilitación para quienes los cometen;

o) Promover estilos de vida saludables desde la primera infancia para fomentar hábitos y comportamientos saludables relacionados con el autocuidado, la alimentación sana y saludable, el cuidado del entorno y el fomento de la actividad física para lograr un envejecimiento activo y crear un imaginario positivo de la vejez.

– En cuanto a la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez, señala lo relativo a objetivos (artículo 7°), Directrices (artículo 8°), participación en su formulación (artículo 12), responsables y áreas de intervención (artículos 14 y 17). Así mismo, se alude a una protección y cuidado especial para ciertas poblaciones (indígenas, mujeres, discapacitados, desplazados, negritudes y reclusos).

– En los artículos 20 a 23 alude a los requisitos de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud para adultos mayores, su inscripción, y la inspección y vigilancia sobre las mismas, la cual se radica en el Ministerio de la Protección Social –MPS–.

– En el artículo 26 se crea el Consejo Nacional de la Persona Mayor como órgano Consultivo del Ministerio de la Protección Social hoy Ministerio de Salud y Protección Social. En el artículo 27 se establecen sus fines y en el siguiente artículo se determinan sus funciones. El artículo 29 determina composición e integrantes.

– El último título aborda lo relativo a los recursos (artículo 30), los mecanismos de coordinación interinstitucional (artículo 31), la evaluación y seguimiento de las políticas (artículo 32).

Como se observa de lo anterior, la disposición analizada contiene un amplio espectro normativo a través del cual se diseña una política en la materia.

– Ley 1276 de 2009, *a través de la cual se modifica la Ley 687 de 15 de agosto de 2001 y se establecen nuevos criterios de atención integral del adulto mayor en los centros vida.*

– Ley 1315 de 2009, *por medio de la cual se establecen las condiciones mínimas que dignifiquen la estadia de los adultos mayores en los centros de protección, centros de día e instituciones de atención.* Dicha norma establece lo siguiente:

– Luego del objeto y las definiciones (artículos 1° y 2° de la misma), dispone las restricciones en el acceso a los establecimientos de protección y centros de día.

– En el artículo 4° regula lo concerniente a las exigencias respecto al funcionamiento de tales centros. En el artículo 5° se indica que deben contar con planta física adecuada y en el artículo 6° se alude a la condición del personal que lo atiende (igualmente, artículos 7° a 9°) y, en general, las disposiciones de habilitación.

– En los artículos 14 y ss., se regula lo concerniente a las medidas de inspección, vigilancia y control, entre las que se encuentran los aspectos sancionatorios.

– La Ley 1450 de 2011, especialmente en las bases del plan dentro del capítulo de igualdad de oportunidades para la prosperidad social, se establecen medidas dentro de los diferentes programas.

Se puede vislumbrar que a partir de 2007 y sin olvidar lo indicado en la citada ley, se desarrolló una nueva etapa regulatoria que pareciera cubrir todos los espacios de protección al adulto o persona mayor de sesenta o más años, en las diferentes dimensiones de su vida social. En general, contempla una protección teniendo en cuenta su condición de debilidad manifiesta.

Necesidad del proyecto

La primera consideración que suscita una regulación sobre un tema, y más este que goza de un ambiente regulatorio prolífico como el que ya se ha indicado, tiene que ver con la necesidad de su expedición, manifestada, entre otras, en los siguientes factores básicos:

i) Un vacío normativo, expresado en aspectos como la ambigüedad o dificultad de las normas susceptibles de ser aplicadas al caso que se pretende regular. Generalmente, ello ha ocurrido en temas como la regulación de los mensajes de datos y la validez probatoria de los mismos y se extiende a toda la serie de cambios tecnológicos, vertiginosos para nosotros, En 20 años, el paso de la máquina de escribir al manejo de los datos computacionales y la faceta comunicativa vía internet han producido una necesidad normativa de ese nuevo modelo de comportamiento para el cual, las leyes existentes resultaban insuficientes;

ii) Un deber de corrección de las regulaciones como parte de su adaptación a las nuevas situaciones. Esta hipótesis es, si se quiere, una derivación de la primera, pero sobre la base de una normatividad específica al caso controvertido. Las correcciones pueden ser de diferente índole acorde con el diagnóstico que se realice y producir reformas integrales de una materia. En general, debe existir una fundamentación soporte que permita realizar el siguiente silogismo:

– Existe un hecho X no contemplado en la norma.

– El hecho X es relevante y debe ser regulado.

– La regulación Y da respuesta al hecho X, en una relación de estrecha conexidad;

iii) Estos planteamientos pueden conducir a otra faceta y es el retiro de la regulación por ausencia de necesidad en la misma;

iv) Un énfasis especial y específico respecto de una población que requiere especial protección.

Las circunstancias anotadas deben estar presentes en la exposición de motivos en donde deben expresarse tales razones.

Esta idea se ve reforzada por el hecho de que la función del legislador no puede ser la de reiterar lo contemplado en normas preexistentes sino la de establecer cuál puede ser la fisura normativa en el sistema, uno de

cuyos dramas es que, como lo indicó el profesor austríaco Hans Kelsen, es una “ciencia” del deber ser y no del ser⁹. La inexistencia de un diagnóstico conduciría a concluir que la redundancia normativa no necesariamente fortalece la regulación de una materia sino que, más bien, refleja el que se puede denominar como “hiato de ejecutabilidad”, vale decir, la distancia que existe entre la proposición normativa y su aplicación¹⁰. Esa distancia –que siempre existirá en mayor o menor medida– entre la norma y su cumplimiento permite recordar ese aforismo, que además era un contrasentido, y que recorrió las colonias hispánicas según el cual la ley “se obedece pero no se cumple”, a la espera de un decisión ulterior que permitiera su aplicación¹¹ y así sucesivamente.

En todo caso, el ejercicio de reescritura resulta un magro esfuerzo en procura de dar respuesta a la problemática planteada, muchos de ellos reservados al ámbito de ejecución y cumplimiento de las normas en torno al acceso a la salud, sin pasar por alto el cúmulo de decisiones judiciales que, a diario, lo ponen de presente.

Así las cosas y teniendo en cuenta lo anterior, a continuación se esbozan los planteamientos en los que se denota la falta de necesidad de la normativa propuesta, dada la existencia de regulación sobre la materia y de acciones que se encuentran en desarrollo, así:

ARTICULADO	REGULACIÓN EXISTENTE
ARTÍCULO 3º. Espacios institucionales para la protección, apoyo e integración social y productiva del adulto mayor. Los entes territoriales con el acompañamiento del Ministerio de Salud y Protección Social o quien haga sus veces como órgano rector de la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez, deberán adoptar las medidas administrativas y fiscales que permitan la creación de escenarios oficiales y mixtos de asistencia, protección y cobertura médica y psicológica básica a los adultos mayores que carezcan de ella, al igual que el impulso a los mecanismos de productividad en profesiones, artes y oficios para el adulto mayor en sus respectivas jurisdicciones, o la unificación de los proyectos o programas existentes junto con los aquí señalados bajo los términos de dicha Política Nacional.	La insitucionalización esperada se produce en el momento en que se expida el CONPES de envejecimiento y vejez, el cual se encuentra en trámite ante el DNP
ARTÍCULO 3º numeral a) Centros del Aprovechamiento y la Experiencia. Son los espacios físicos ubicados en instalaciones públicas o particulares bajo la administración de la dependencia responsable de la ejecución de los programas de protección, apoyo e impulso al adulto mayor en cada ente territorial, en los cuales se recibirá y atenderá con fines	Esta figura está cubierta por los centros vida, de que trata la Ley 1276 de 2009 al establecer que como parte de la atención integral se deben incorporar los siguientes programas: art.11... Capacitación en actividades productivas de acuerdo con los talentos, gustos y preferencias de la población beneficiaria. b) Deporte, cultura y recreación,

⁹ TEORÍA PURA DEL DERECHO, en <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1039>.

¹⁰ Es tema está expresado como un drama del derecho actual, que pareciera exigir de otra norma que apalenque la anterior, aún de la misma jerarquía. Cfr, EL DESAFÍO CÍNICO seguido de EL DERECHO CIVILIZADOR, Óscar Reyes M., ediciones Desde Abajo, Bogotá, D. C., marzo de 2003, página 216.

¹¹ LOS DERECHOS HUMANOS EN COLOMBIA, Consolidación institucional de libertades individuales y derechos sociales, Jorge Orlando Melo González, En Revista Credencial Historia, (Bogotá-Colombia). Edición 156, diciembre de 2002.

ARTICULADO	REGULACIÓN EXISTENTE
de esparcimiento productivo a los adultos mayores de la respectiva jurisdicción. La oferta de actividades y programas de estos centros deberá incluir como mínimo componentes de recreación, capacitación, asesoría en la preparación de proyectos comunitarios o productivos y la generación de espacios para la comercialización de artesanías y productos elaborados por los adultos mayores durante las jornadas ordinarias de esparcimiento productivo de que trata este artículo.	suministrado por personas capacitadas. 7) Encuentros intergeneracionales, en convenio con las instituciones educativas oficiales. 8) Promoción del trabajo asociativo de los adultos mayores para la consecución de ingresos, cuando ello sea posible
ARTÍCULO 3º (...)Podrán ser usuarios y asistentes de los Centros del Aprovechamiento y la Experiencia todos los adultos mayores residentes en la respectiva jurisdicción que hayan sido debidamente registrados e identificados.	Esta disposición amplía el campo de acción más allá de la población vulnerable de los niveles I, II y III del Sisbén, en una clara tendencia a la universalización. Esta disposición tendría impactos fiscales nuevos sobre las entidades territoriales cuya obligación es garantizar los derechos de las personas en condición de vulnerabilidad y dar cabida progresiva a nuevas poblaciones en la medida en que se los permitan los recursos disponibles de la estampilla, tal como se desprende de la Ley 1276/09 ARTÍCULO 13. FINANCIAMIENTO. Los Centros Vida se financiarán con el 70% del recaudo proveniente de la estampilla municipal y departamental que establece la presente ley; de igual manera el ente territorial podrá destinar a estos fines, parte de los recursos que se establecen en la Ley 715 de 2001, Destinación de Propósito General y de sus Recursos Propios, para apoyar el funcionamiento de los Centros Vida, los cuales podrán tener coberturas crecientes y graduales, en la medida en que las fuentes de recursos se fortalezcan.
ARTÍCULO 3º (...)Estos centros funcionarán, además de los aportes y subsidios del presupuesto oficial, con los aportes sociales, comunitarios o de personas naturales o jurídicas de derecho privado que permitan la	La Ley 1276 de 2009 establece los recursos de la estampilla que se deben utilizar para las actividades de atención integral
de esparcimiento productivo a los adultos mayores de la respectiva jurisdicción. La oferta de actividades y programas de estos centros deberá incluir como mínimo componentes de recreación, capacitación, asesoría en la preparación de proyectos comunitarios o productivos y la generación de espacios para la comercialización de artesanías y productos elaborados por los adultos mayores durante las jornadas ordinarias de esparcimiento productivo de que trata este artículo.	suministrado por personas capacitadas. 7) Encuentros intergeneracionales, en convenio con las instituciones educativas oficiales. 8) Promoción del trabajo asociativo de los adultos mayores para la consecución de ingresos, cuando ello sea posible
ARTÍCULO 3º (...)Podrán ser usuarios y asistentes de los Centros del Aprovechamiento y la Experiencia todos los adultos mayores residentes en la respectiva jurisdicción que hayan sido debidamente registrados e identificados.	Esta disposición amplía el campo de acción más allá de la población vulnerable de los niveles I, II y III del Sisbén, en una clara tendencia a la universalización. Esta disposición tendría impactos fiscales nuevos sobre las entidades territoriales cuya obligación es garantizar los derechos de las personas en condición de vulnerabilidad y dar cabida progresiva a nuevas poblaciones en la medida en que se los permitan los recursos disponibles de la estampilla, tal como se desprende de la Ley 1276/09 ARTÍCULO 13. FINANCIAMIENTO. Los Centros Vida se financiarán con el 70% del recaudo proveniente de la estampilla municipal y departamental que establece la presente ley; de igual manera el ente territorial podrá destinar a estos fines, parte de los recursos que

ARTICULADO	REGULACIÓN EXISTENTE
	se establecen en la Ley 715 de 2001, Destinación de Propósito General y de sus Recursos Propios, para apoyar el funcionamiento de los Centros Vida, los cuales podrán tener coberturas crecientes y graduales, en la medida en que las fuentes de recursos se fortalezcan.
ARTICULO 3º (...)Estos centros funcionarán, además de los aportes y subsidios del presupuesto oficial, con los aportes sociales, comunitarios o de personas naturales o jurídicas de derecho privado que permitan la	La Ley 1276 de 2009 establece los recursos de la estampilla que se deben utilizar para las actividades de atención integral
prioritariamente a los adultos mayores de la respectiva jurisdicción territorial debidamente inscritos y registrados en los términos que la ley señale y cuyas condiciones socioeconómicas lo requieran, sin perjuicio de suministrar la atención o el refugio urgente y transitorio que requiera cualquier adulto mayor en condiciones de abandono, maltrato o evidente deterioro en su estado de salud.	

En conclusión, la regulación propuesta sobre la materia ya se encuentra contenida en las normas enunciadas y las mismas se encuentran en ejecución.

Con la presente, se deja expresada la posición de este Ministerio en lo relativo al Proyecto de ley número 213 de 2012 Cámara, *por medio de la cual se adoptan medidas complementarias para la protección, apoyo e integración social y productiva del adulto mayor a través del compromiso institucional y se dictan otras disposiciones.*

Cordialmente,

Alejandro Gaviria Uribe,

Ministro de Salud y la Protección Social.

C.C. Honorable Representante Victoria Eugenia Vargas Vives.

CONTENIDO

Gaceta número 628 - Viernes, 21 de septiembre de 2012
CÁMARA DE REPRESENTANTES

Págs.

PONENCIAS

Informe de ponencia para primer debate en segunda vuelta, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de Acto legislativo número 16 de 2012 Senado, 192 de 2012 Cámara, por el cual se reforman los artículos 116, 152 y 221 de la Constitución Política de Colombia 1

Informe de ponencia para primer debate y texto definitivo al Proyecto de ley número 087 de 2012 Cámara, por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los (100) años de Fundación del municipio de la Cumbre, en el departamento del Valle del Cauca y se dictan otras disposiciones 8

Informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de ley número 235 de 2012 Cámara, 183 de 2011 Senado, por medio de la cual se modifica la Ley 1209 de 2008 en relación con la seguridad en piscinas en unidades residenciales 10

CARTA DE COMENTARIOS

Carta de comentarios del Proyecto de ley número 213 de 2012 Cámara, por medio de la cual se adoptan medidas complementarias para la protección, apoyo e integración social y productiva del adulto mayor a través del compromiso institucional y se dictan otras disposiciones 11