



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

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

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXII - N° 127

Bogotá, D. C., jueves, 21 de marzo de 2013

EDICIÓN DE 24 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 148 DE 2012 SENADO

por la cual se establece el derecho a vacaciones del Presidente de la República.

Bogotá, D.C., 18 de marzo de 2013

Doctor

JORGE ELIÉCER BALLESTEROS BERNIER

Presidente

Comisión Séptima de Senado

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 148 de 2012 Senado, por la cual se establece el derecho a vacaciones del Presidente de la República.

Honorable Presidente:

En cumplimiento al encargo efectuado por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima del honorable Senado de la República y de conformidad con lo establecido en la Ley 5ª de 1992, me permito rendir informe de ponencia para primer debate ante la Comisión Séptima del Senado de la República al **Proyecto de ley número 148 de 2012 Senado**, por la cual se establece el derecho a vacaciones del Presidente de la República.

1. Antecedentes del Proyecto

El Proyecto de ley número 148 de 2012 Senado, por la cual se establece el derecho a vacaciones del Presidente de la República, fue presentado por los honorables Senadores Efraín Cepeda Sarría y Fernando Tamayo Tamayo ante la Secretaría General del Senado de la República, con la cual se busca consagrar las vacaciones para el Presidente de la República, con el propósito de garantizarle

un descanso remunerado por cada año de servicios prestados, y con el objetivo de que el derecho al descanso sea la oportunidad para reparar sus fuerzas intelectuales y materiales, para proteger su salud física y mental y, además, asegurar con el descanso que al regreso a sus labores presidenciales, estas sean más eficientes y la prestación del servicio redunde en beneficio del mejoramiento y productividad del país.

Como Ponente para primer debate fue designado el honorable Senador Gabriel Zapata Correa.

1. Consideraciones generales

1.1. La figura del Presidente de la República en nuestro sistema político y jurídico es la más alta dignidad a que puede aspirar un ciudadano en la función pública. El Presidente ostenta la triple condición de Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y de Suprema Autoridad Administrativa. Como jefe de Estado, representa y constituye la unidad y la soberanía nacional, dirige las relaciones internacionales, defiende la integridad territorial y dirige, como comandante supremo, la fuerza pública, pues dispone como comandante supremo de las Fuerzas Armadas, entre otras; como jefe de Gobierno ejerce funciones como el liderazgo político del Estado y el manejo de la economía del país, y como suprema autoridad administrativa es responsable del buen manejo de la función pública nacional.

1.2. Para ser Presidente de la República, un ciudadano debe ser electo por mayoría absoluta de votos a nivel nacional, condición que deja un claro y amplio respaldo político, confianza de la mayoría del pueblo colombiano y que se le concede de forma exclusiva, pues no hay otro cargo actualmente elegido por votación popular que exija dichas circunstancias. Estas razones particulares

le atribuyen una especial dignidad y una realidad política y jurídica indiscutible.

1.3. Dichas características ponen el cargo de Presidente de la República de Colombia en el escenario de mayor merecimiento, dignidad y respeto dentro de todos los sectores sociales y políticos del país.

1.4. Es patente que el cargo de Presidente de la República trae aparejado enormes niveles de responsabilidad, presión, ansiedad, angustia y agotamiento que podrían conllevar posibles enfermedades, incluso hasta la muerte y por estas razones debe acceder al beneficio del descanso remunerado, pues el Presidente tiene el mismo derecho de todos los trabajadores, sin distinción alguna, a disfrutar de las vacaciones anuales.

1.5. En efecto, este derecho al disfrute de vacaciones por cada año de servicio constituye además la protección al principio de igualdad de los trabajadores que consagra el artículo 10 del Código Sustantivo del Trabajo:

Artículo 10. *Igualdad de los trabajadores.* Todos los trabajadores son iguales ante la ley, tienen la misma protección y garantías, en consecuencia, queda abolido cualquier tipo de distinción por razón del carácter intelectual o material de la labor, su forma o retribución, el género o sexo salvo las excepciones establecidas por la ley.

1.6. El cargo de Presidente de la República impone llevar una vida bastante atareada y activa, así como el manejar serias responsabilidades, con actividades que en la mayoría de los casos generan altos niveles de estrés, que a su vez terminan siendo la causa de múltiples incapacidades e incluso de diversas enfermedades.

1.7. El propósito principal de este proyecto de ley es el de implementar las vacaciones para el Presidente de la República, de garantizarle un descanso después que este ha trabajado por un año continuo de servicio, con el objetivo de que pueda recuperar las fuerzas por el desgaste natural que sufre el cuerpo en sus labores diarias, además asegurando con el descanso que al regreso a sus labores presidenciales, estas serán más eficientes y la prestación del servicio irá en beneficio del mejoramiento y productividad para el país.

1.8. En consecuencia, el hecho de ostentar el cargo de Presidente de la República por haber sido elegido por el voto mayoritario del país, de ser el garante de la soberanía y ser el símbolo de la unidad de los colombianos, además de ser el cargo de mayor responsabilidad en el interior de un Estado, es fundado y razonable que se consagre el derecho a las vacaciones remuneradas del primer mandatario por cada año de servicio.

1.9. Extrañamente, el Presidente de la República es el único cargo que no tiene derecho al disfrute de vacaciones anuales. Por ello, este proyecto de ley pretende enderezar esa situación y garantizar el derecho al descanso remunerado del Presidente de la República por cada año de servicios prestados.

1.10. Así las cosas, por esta especialísima dignidad que da el cargo de Presidente de la República, y aunque no es igual a cualquier otro trabajo u oficio que se desempeñe en el sector público, el tratamiento normativo perseguido con este proyecto de ley quiere al menos poner en igualdad de condiciones, en cuanto al descanso remunerado, el derecho al disfrute de las vacaciones del Presidente de la República junto con los demás cargos de la función pública.

2. Fundamentos jurídicos

2.1. El artículo 53 de la Constitución Política, en lo referente a los Derechos Fundamentales de los Trabajadores colombianos consagra:

Artículo 53. *El Congreso expedirá el estatuto del trabajo.* La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales:

Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; **garantía a** la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y **el descanso necesario**; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad.

El Estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales.

Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados hacen parte de la legislación interna.

La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores.

2.2. Las vacaciones como derecho al descanso remunerado de todos los trabajadores encuentran su fundamento legal en las siguientes normas:

2.2.1. El Decreto 3135 de 1968, *por el cual se prevé la integración de la seguridad social entre el sector público y el privado y se regula el régimen prestacional de los empleados públicos y trabajadores oficiales.*

2.2.2. Decreto 1848 de 1969, *por el cual se reglamenta el Decreto 3135 de 1968; Decreto 1045 de 1978, por el cual se fijan las reglas generales para la aplicación de las normas sobre prestaciones sociales de los empleados públicos y trabajadores oficiales del sector nacional.*

2.2.3. El Decreto 2150 de 1995, *por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.*

2.2.4. La Ley 995 de 2005, *por medio de la cual se reconoce la compensación en dinero de las vacaciones a los trabajadores del sector privado y a los empleados y trabajadores de la Administración Pública en sus diferentes órdenes y niveles.*

2.2.5. El Decreto 404 de 2006, *por el cual se dictan disposiciones en materia prestacional.*

2.3. Las vacaciones son el descanso remunerado de quince días hábiles a que tiene derecho el empleado después de haber laborado durante un año en la respectiva entidad. Por expresa disposición de la norma que regula la materia, solo resulta viable la acumulación de las vacaciones hasta por dos años y siempre que ello obedezca a aplazamiento por necesidades del servicio.

2.4. Las vacaciones están concebidas como prestación social y como una situación administrativa, la cual consiste en el reconocimiento en tiempo libre y en dinero a que tiene derecho todo empleado público o trabajador oficial por haberle servido a la Administración durante un (1) año, el monto de las mismas se liquidará con el salario devengado en el momento de salir a disfrutarlas.

3. El derecho a las vacaciones anuales pagadas

3.1. El Convenio número 132 de la OIT, “Convenio Relativo a las Vacaciones Anuales Pagadas”, señala que toda persona a quien se aplique ese Convenio tendrá derecho a vacaciones anuales pagadas, de una duración mínima determinada y en su artículo 3° indica que las vacaciones no serán en ningún caso inferiores a tres semanas laborables por un año de servicios:

Artículo 3°

1. Toda persona a quien se aplique el presente Convenio tendrá derecho a vacaciones anuales pagadas de una duración mínima determinada.

2. Todo Miembro que ratifique el presente Convenio especificará la duración de las vacaciones en una declaración anexa a su ratificación.

3. Las vacaciones no serán en ningún caso inferiores a tres semanas laborables por un año de servicios.

4. Todo Miembro que haya ratificado el presente Convenio podrá notificar ulteriormente al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, por medio de una nueva declaración, que establece vacaciones de mayor duración que la que especificó en el momento de la ratificación.

3.2. El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo de San Salvador”, estableció en su artículo 7° que toda persona tiene derecho al goce de vacaciones pagadas, lo cual debe ser garantizado en las legislaciones de los Estados parte:

Artículo 7°

Condiciones justas, equitativas y satisfactorias de trabajo

Los Estados partes en el presente Protocolo reconocen que el derecho al trabajo al que se refiere el

artículo anterior supone que toda persona goce del mismo en condiciones justas, equitativas y satisfactorias, para lo cual dichos Estados garantizarán en sus legislaciones nacionales, de manera particular: (...)

h) El descanso, el disfrute del tiempo libre, las vacaciones pagadas, así como la remuneración de los días feriados nacionales.

3.3. En la sentencia C-019/04¹, respecto de la naturaleza, sentido y fines de las vacaciones en el régimen laboral colombiano, expuso la Corte Constitucional:

De acuerdo con la Constitución Política, el trabajo surge como uno de los hitos fundamentales del *Estado Social de Derecho*, el cual es un derecho y una obligación social, que de suyo goza en todas sus modalidades de la especial protección del Estado. Asimismo, considerando que toda persona tiene derecho a un trabajo digno, le corresponde al Estado promover las condiciones fácticas y jurídicas conducentes a la libertad de oportunidades laborales, al respeto y cumplimiento de los derechos de los trabajadores, y por supuesto, le compete al Estado precaver y corregir cualquier desviación política, legislativa o judicial que pueda resultar lesiva de los derechos de los trabajadores en los ámbitos privado y estatal.

El ejercicio laboral comporta una remuneración que debe ser consecuente con la cantidad y calidad del trabajo, sin que por otra parte pueda tomarse el salario como el componente que agota el universo compensatorio a que tienen derecho los empleados. Antes bien, advirtiendo que la relación laboral trasciende con creces los linderos meramente económicos, *el derecho al descanso aparece como un imperativo reconocido históricamente por las diferentes legislaciones del mundo*, merced a la lucha que los asalariados han protagonizado desde los albores del régimen de producción capitalista.

La conquista de los trabajadores en torno a un horario predeterminado para la realización de sus labores engendró a su vez el derecho al descanso diario, de suerte tal que, de una parte, se fue racionalizando el número de horas de trabajo en aras de una utilización menos gravosa de la fuerza de trabajo empleada por el patrono y por tanto en beneficio del trabajador mismo, y, de otra, esa limitación de la jornada laboral permitió la apertura de un mayor espacio para que el trabajador pudiera reparar sus fuerzas, compartir más momentos con su familia y, de ser posible, abordar actividades lúdicas en provecho de su corporeidad y de su solaz espiritual.

Por ello mismo, pese a las restricciones propias de la relación laboral, actualmente, el derecho al descanso conviene entenderlo como la oportunidad que se le otorga al empleado para reparar sus fuerzas intelectuales y materiales, para proteger su salud física y mental, para compartir con su familia mayores y mejores espacios de encuentro familiar, para abordar actividades idóneas al solaz

¹ Corte Constitucional. Sentencia C-019/04 del 20 de enero de 2004. M. P.: Jaime Araújo Rentería.

espiritual, para incursionar más en la lectura y el conocimiento, y, a manera de posibilidad estética, para acercarse paulatinamente al hacer artístico en sus múltiples manifestaciones. Sin desconocer que tales propósitos requieren para su materialización de apoyos institucionales que envuelven lo económico, al igual que el aporte personal que cada cual pueda y quiera hacer en pro de sus intereses y de la familia de la cual forme parte. En todo caso, dado que el derecho al descanso es un derecho fundamental, se impone en cabeza del Estado proveer a su realización práctica a través de sus políticas, de su legislación, de la ejecución de esta, y, por supuesto, al tenor de la función controladora.

3.4. A través de la sentencia C-035/05² se precisó que el propósito principal de las vacaciones es permitir el descanso de los trabajadores cuando estos han laborado por un lapso considerable, con el objetivo de recuperar sus fuerzas perdidas por el desgaste biológico que sufre el organismo por las continuas labores desarrolladas:

Si bien la finalidad de las vacaciones consiste en la necesidad de reponer las fuerzas perdidas del trabajador por “el simple transcurso del tiempo laborado”, como igualmente se pretende con las institucionales laborales del descanso remunerado del domingo y festivos y la jornada máxima legal; el propósito principal de las vacaciones es permitir el descanso de los trabajadores, cuando estos han laborado por un lapso considerable, con el objetivo de recuperar sus fuerzas perdidas por el desgaste biológico que sufre el organismo por las continuas labores y, además, asegurar con dicho descanso, una prestación eficiente de los servicios, en aras de procurar el mejoramiento de las condiciones de productividad de la empresa.

3.5. El Consejo de Estado, mediante sentencia del 27 de abril de 2010³, sobre el descanso o vacaciones a que tienen derecho los trabajadores, expuso que constituye una garantía fundamental del funcionario, además de una prestación social y un derecho económico relacionado con la salud y la seguridad social de las personas:

La Sala también considera, como lo hizo el Tribunal de instancia, que tales medidas no se compadecen con el derecho al goce y disfrute del periodo vacacional que legalmente le asiste a la actora, teniendo en cuenta la injerencia del derecho a las vacaciones en el derecho al trabajo en condiciones dignas, donde el descanso constituye una garantía fundamental del funcionario, además de una prestación social y un derecho económico relacionado con la salud y la seguridad social de las personas, mediante el cual se hace un alto en el camino para renovar fuerzas mediante actividades recreativas, lúdicas, culturales, etc.

3.6. En este contexto, es obligación de los Estados establecer normas positivas que garanticen el

derecho de todos los trabajadores a las vacaciones remuneradas. Por ello, este proyecto de ley pretende que se consagre el derecho al descanso remunerado del Presidente de la República, como una medida de igualdad y equidad y garantía de sus derechos laborales.

4. Proposición

Con base en las anteriores consideraciones y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992, me permito presentar **ponencia favorable** y, en consecuencia, solicito, muy atentamente a la honorable Comisión Séptima del Senado de la República, se apruebe en primer debate el **Proyecto de ley número 148 de 2012 Senado, por la cual se establece el derecho a vacaciones del Presidente de la República.**

Atentamente,

Gabriel Zapata Correa,
Senador de la República.

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

Bogotá D. C., a los diecinueve (19) días del mes de marzo año dos mil trece (2013).

En la presente fecha se autoriza la **publicación en la Gaceta del Congreso**, el Informe de Ponencia para Primer Debate y Texto Propuesto para Primer Debate, en catorce (14) folios, al **Proyecto de ley número 148 de 2012 Senado, por la cual se establece el derecho a vacaciones del Presidente de la República.**

Autoría del proyecto de ley de los honorables Senadores *Efraín Cepeda Sarabia y Fernando Tamayo Tamayo.*

El Secretario,

Jesús María España Vergara.

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 148 DE 2012 SENADO

por la cual se establece el derecho a vacaciones del Presidente de la República.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto regular el disfrute del derecho a las vacaciones del Presidente de la República, con el fin de mejorar la eficiencia del servicio público y poner en igualdad de condiciones, en cuanto al descanso remunerado, el cargo de Presidente de la República, con los demás servidores del Estado.

Artículo 2°. *Descanso remunerado por vacaciones.* El Presidente de la República tiene derecho a quince (15) días hábiles de vacaciones remuneradas, por cada año de servicio. Podrá tomar las vacaciones en días continuos o discontinuos y, en todo caso, deberá tomar al menos 7 días al año de los 15 a que tiene derecho, previa notificación al Senado de la República.

² Corte Constitucional. Sentencia C-035/05 del 25 de enero de 2005. M. P.: Rodrigo Escobar Gil.

³ Consejo de Estado. Sentencia del 27 de abril de 2010. Expediente No. 00041-01(AC). C. P.: Luis Rafael Vergara Quintero.

Artículo 3°. *Notificación al Senado.* El Presidente de la República notificará al Senado de la República la fecha en que tomará las vacaciones. Si dentro de los seis (6) meses siguientes a la fecha de haberse cumplido el año para obtener el derecho a las vacaciones el Presidente no ha notificado al Senado la fecha en que las tomará, el Senado en pleno determinará la fecha en que deba tomarlas, previa consulta escrita al Presidente de la República; esta fecha no podrá ser posterior a 30 días, contados desde la fecha de la consulta.

Parágrafo. En caso de no estar sesionando el Senado, se deberá notificar al presidente de la Corte Suprema de Justicia, y la Sala Plena determinará la fecha a partir de la cual gozará del descanso remunerado.

Artículo 4°. *Reemplazo.* Durante la ausencia temporal por vacaciones del Presidente de la República, lo reemplazará el Ministro Delegatario en el orden que establece el artículo 17 de la Ley 1444 de 2011.

Artículo 5°. *Aplazamiento de las vacaciones.* El aplazamiento de las vacaciones podrá hacerse por necesidades del servicio de manera motivada, para lo cual el Presidente informará por escrito al Senado las razones del aplazamiento y la nueva fecha del disfrute.

Artículo 6°. *Interrupción de las vacaciones.* Una vez concedidas y canceladas las respectivas vacaciones, se interrumpirán en los siguientes casos:

- a. Por calamidad doméstica, incapacidad generada por enfermedad profesional o por riesgos profesionales.
- b. Por necesidades del servicio debidamente motivadas.
- c. Por autorización del Senado en los eventos que lo considere pertinente, a petición del Presidente de la República.

Artículo 7°. *Causación del derecho.* El Presidente de la República podrá disfrutar de vacaciones, una vez tenga causado el derecho a las mismas, por cada año de servicio.

Artículo 8°. *Vacaciones en el exterior.* Si el Presidente de la República decide disfrutar las vacaciones a que tiene derecho en el exterior, deberá dar previo aviso al Senado o, en receso de este, a la Corte Suprema de Justicia, como lo dispone el artículo 196 de la Constitución Política.

Artículo 9°. *Informe de vacaciones.* La Casa de Nariño informará al país con tres (3) días de antelación la fecha a partir de la cual el Presidente de la República sale a disfrutar de su periodo de descanso remunerado.

Artículo 10. *Pago de las vacaciones.* Para efectos de liquidar el descanso remunerado por vacaciones, se tendrá en cuenta el salario devengado por el Presidente de la República en el momento del disfrute.

Artículo 11. *Derecho a vacaciones del Vicepresidente.* En lo pertinente, se aplicará el mismo régimen previsto en esta ley, para el disfrute de las vacaciones anuales remuneradas del Vicepresidente de la República.

Artículo 12. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación en el **Diario Oficial**.

Cordialmente,

Gabriel Zapata Correa,
Senador de la República.

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA.

Bogotá D. C., a los diecinueve (19) días del mes de marzo año dos mil trece (2013).

En la presente fecha se autoriza la **publicación en la Gaceta del Congreso** del Informe de Ponencia para Primer debate y Texto Propuesto para Primer Debate, en catorce (14) folios, al **Proyecto de ley número 148 de 2012 Senado**, por la cual se establece el derecho a vacaciones del Presidente de la República.

Autoría del Proyecto de ley de los honorables Senadores Efraín Cepeda Sarabia y Fernando Tamayo Tamayo.

El Secretario,

Jesús María España Vergara.

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 169 DE 2012 SENADO

por medio de la cual se aprueba el “Estatuto y Reglamento General de la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol)”, adoptado por la Asamblea General de la Organización en su Vigésima Quinta Reunión realizada en Viena, en 1956 y el “Acuerdo sobre Privilegios e Inmunitades para las Reuniones Estatutarias entre la República de Colombia y la Secretaría General de la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol)”, suscrito en la ciudad de Lyon, República Francesa, el 26 de septiembre de 2012 y en la ciudad de Bogotá, D. C., el 13 de noviembre de 2012.

Bogotá, D. C., 21 de marzo de 2013

Doctor

CARLOS FERNANDO MOTOA SOLARTE

Vicepresidente

Comisión Segunda

Honorable Senado

Ciudad

Referencia: Ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 169 de 2012 Senado**,

por medio de la cual se aprueba el “Estatuto y Reglamento General de la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol)”, adoptado

por la Asamblea General de la Organización en su Vigésima Quinta Reunión realizada en Viena, en 1956 y el “Acuerdo sobre Privilegios e Inmunidades para las Reuniones Estatutarias entre la República de Colombia y la Secretaría General de la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol)”, suscrito en la ciudad de Lyon, República Francesa, el 26 de septiembre de 2012 y en la ciudad de Bogotá, D. C., el 13 de noviembre de 2012.

Señor Vicepresidente:

En cumplimiento del encargo hecho por la Mesa Directiva de la Comisión Segunda del Senado mediante oficio del 12 de diciembre de 2012 y con fundamento en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir ponencia para primer debate ante la Comisión Segunda del honorable Senado de la República, del **Proyecto de ley número 169 de 2012 Senado**, por medio de la cual se aprueba el “Estatuto y Reglamento General de la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol)”, adoptado por la Asamblea General de la Organización en su Vigésima Quinta Reunión realizada en Viena, en 1956 y el “Acuerdo sobre Privilegios e Inmunidades para las Reuniones Estatutarias entre la República de Colombia y la Secretaría General de la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol)”, suscrito en la ciudad de Lyon, República Francesa, el 26 de septiembre de 2012 y en la ciudad de Bogotá, D. C., el 13 de noviembre de 2012.

El Proyecto de ley número 169 de 2012 Senado, de iniciativa gubernamental fue radicado en la Secretaría General del Senado el 26 de noviembre de 2012 y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 847 de 2012.

El siguiente informe de ponencia se dividirá en 7 secciones donde se expondrá la importancia que este proyecto de ley tiene para los intereses de Colombia, no solo en el aspecto internacional, pero sobre todo en el nacional.

1. Sobre Interpol
2. Colombia e Interpol
3. Disposiciones legales con respecto a Interpol
4. Importancia de la Interpol
5. Importancia de la aprobación del “Estatuto y Reglamento General de la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol)”
6. Importancia de la aprobación del “Acuerdo sobre privilegios e inmunidades para las reuniones estatutarias entre la República de Colombia y la Secretaría General de la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol)”
7. Articulado del proyecto
8. Proposición final

1. Sobre Interpol

Una organización internacional que permita combatir las diferentes manifestaciones del crimen organizado siempre ha sido una necesidad para to-

dos los Estados del mundo. Sin embargo fue hasta 1956 que se materializó esta idea en la figura de la Organización Internacional de Policía Criminal (OIPC - Interpol). No obstante sus antecedentes se pueden remontar hasta los inicios del Siglo XX, y más puntualmente al año de 1914, cuando se llevó a cabo el Primer Congreso Internacional de Policía Criminal, celebrado en Mónaco. A este importante evento asistieron diferentes policías, abogados y jueces, de por lo menos 14 países, donde socializaron y compartieron distintos métodos de identificación y captura de criminales.

No obstante, este no sería el único antecedente de la Interpol, y más adelante en 1923 y “por iniciativa de Johannes Schober, Presidente de la policía de Viena, se crea la Comisión Internacional de Policía Criminal (CIPC), con sede en Viena (Austria)”¹. Con el tiempo se busca fortalecer esta organización buscando crear oficinas en cada país que se comuniquen con la CIPC, pero este prometedor avance se ve estrepitosamente interrumpido por el advenimiento de la Segunda Guerra Mundial. Durante esta turbia y nefasta época, la CIPC es trasladada a Berlín y controlada en su totalidad por el régimen nazi, por lo que se generó un proceso de desvinculación de todas las naciones libres de esa organización.

Sin embargo y con el fin de la Segunda Guerra Mundial se promueve la recuperación de una organización internacional cuyo objetivo máximo sea enfrentar el crimen organizado en todo el mundo y ser un canal de comunicación y cooperación entre todos los Estados del planeta. Fue así como en 1946 se establece a París como sede central de esta nueva organización a la que se empezará a conocer por el nombre de Interpol y se empieza a establecer la terminología referente a su funcionamiento. Pero fue hasta 1956 que se logró aprobar el Estatuto modernizado de la Interpol y la otrora CIPC pasa a ser la Organización Internacional de Policía Criminal-Interpol, conocida como OIPC-Interpol o Interpol. Una de las consecuencias más importantes de la aprobación de este estatuto fue que la Organización adquirió autonomía mediante el cobro de contribuciones a los países miembros y las inversiones como principales medios de financiación².

Ahora bien, con referencia a la actualidad de la Interpol se puede decir que es la mayor organización policial internacional del mundo y tiene como fines conseguir y desarrollar, respetando el marco de las leyes de los diferentes países y la Declaración Universal de Derechos Humanos, la más amplia asistencia recíproca de las autoridades de policía criminal y establecer y desarrollar todas las instituciones que puedan contribuir a la prevención y a la represión de las infracciones de derecho común.

¹ Tomado de: <http://www.interpol.int/es/Acerca-de-INTERPOL/Historia>.

² Ibídem.

Pero no solo la Organización está como un actor que presta asistencia a los diferentes estamentos estatales del mundo que requieran su ayuda. La Organización cuenta con una moderna infraestructura de apoyo técnico y operativo, aportando una ventaja estratégica a las diferentes entidades de administración de justicia y de policía en la acción multilateral contra el crimen, permitiendo hacer frente a las crecientes dificultades que comporta la lucha contra el mismo.

La creación y funcionamiento de la Interpol pone de manifiesto que la ayuda y cooperación internacional es determinante para enfrentar diferentes actores y grupos criminales. No solo la ayuda para perseguir o capturar a los criminales es relevante, también la socialización y la discusión de diferentes métodos para la identificación de criminales es uno de los aportes más grandes que la Interpol ha generado.

Entre los principales beneficios que ofrece la Organización a los países miembros, y de los cuales Colombia como Estado Miembro desde 1954 se beneficia, sobresalen:

a. Servicio mundial de comunicación policial protegida. Permite intercambiar en tiempo real información con los demás Países Miembros, realizar requerimientos, crear alertas sobre amenazas terroristas y de seguridad, solicitar la emisión de las diferentes clases de notificaciones: para la búsqueda de personas con miras a su retención; para obtener información sobre personas que hayan cometido delitos; para la búsqueda de personas desaparecidas, de testigos o víctimas; para la identificación de personas o cadáveres; para la búsqueda o identificación de objetos; y, para la descripción o identificación de *modus operandi* delictivos y recolectar información de diferente índole.

b. Bases de datos y servicios de información de carácter operativo policial. Posee y comparte información con los Países Miembros sobre personas con antecedentes criminales, vehículos hurtados, armas de fuego, documentos de identificación hurtados o extraviados, obras de arte hurtadas, personas vinculadas con abuso sexual de infantes y adolescentes, huellas dactilares y perfiles genéticos, entre otros.

c. Servicio de apoyo policial operativo. Ofrece disponibilidad de asesoría, equipos de personal especializado para la atención de casos como catástrofes, eventos deportivos internacionales, peritajes técnicos de especialistas en los diferentes ámbitos de investigación criminal.

d. Formación y perfeccionamiento policial. Ofrece un amplio espectro de capacitación para funcionarios policiales, en materia de terrorismo, delitos informáticos, trata de personas, narcotráfico, medio ambiente, rastreo de armas, falsificación de moneda, entre otros.

2. Colombia e Interpol.

Mediante comunicación del 28 de octubre de 1954, la entonces Jefatura del Servicio de Inteli-

gencia Colombiano (Departamento Administrativo adscrito a la Presidencia de la República), atendiendo instrucciones del señor Presidente de la República, solicitó la adhesión de Colombia a la Comisión (ahora Organización) Internacional de Policía Criminal Interpol. Atendiendo la solicitud, Interpol aceptó a Colombia como miembro de la Organización, decisión que fue comunicada a los Países Miembros durante la Asamblea General de ese mismo año. Esta aceptación fue comunicada de manera oficial a Colombia mediante escrito del 5 de noviembre de 1954.

El 11 de marzo de 1958, mediante Comunicación número 00521, la Jefatura del Servicio de Inteligencia Colombiano retiró la afiliación de Colombia a la entonces Comisión, en razón a que se desconocía cuál sería la organización que el nuevo Gobierno de ese entonces daría al Servicio de Inteligencia Colombiano. Sin embargo, mediante Comunicación número 00480 del 11 de marzo de 1959, la referida Jefatura nuevamente solicitó la incorporación a la Comisión.

Desde entonces, Colombia ha hecho parte de manera ininterrumpida de la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol). Colombia, al igual que la mayoría de los Estados miembros han entendido la importancia de esta organización para poder configurar un orden internacional y nacional más seguro y estable, donde las organizaciones criminales no encuentren países en donde se puedan refugiar de los requerimientos que tengan otras naciones.

Con respecto al ámbito nacional, el Gobierno nacional expidió el Decreto 2872 de 1953 hasta el Decreto 231 de 2010, el Gobierno designó en el Departamento Administrativo de Seguridad la representación de Colombia ante Interpol con lo cual reafirmó permanentemente tanto la pertenencia del país a la Organización como las obligaciones y beneficios que se derivan de la misma.

Más recientemente y como consecuencia de la decisión de suprimir el DAS, el Gobierno colombiano expidió el Decreto 216 de 2010, suscrito por el Presidente de la República y sus Ministros de Hacienda y Defensa, a través del cual modifica la estructura del Ministerio de Defensa Nacional para crear en la Policía Nacional la Oficina Central Nacional OCN Interpol. La misma norma asigna al Director General de la Policía, en el artículo 3°, la función de *“ejercer ante la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol), la representación del país, conforme a los estatutos de la misma”* y en el artículo 4° asigna a la Dirección de Investigación Criminal e Interpol la función de *“dirigir a través de la Oficina Central Nacional (OCN) Interpol, las funciones pertinentes para el intercambio de información, asistencia recíproca y cooperación policial transnacional, conforme a los estatutos de la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol)”*.

Así, desde 1954 Colombia es reconocida como Estado miembro de la Organización Internacional

de Policía Criminal (Interpol) y como tal no solamente ha participado en las reuniones estatutarias de la Organización a nivel global y regional sino que se ha beneficiado del intercambio de información, logrando la captura de miembros de reconocidas organizaciones criminales y aportando información veraz y oportuna a jueces y fiscales dentro de las investigaciones penales en la lucha contra la impunidad. Así mismo, ha pagado desde entonces la cuota de membresía y ha cumplido con las obligaciones que para el país derivan de los Estatutos de la Organización.

El papel de Colombia en la Organización se ha destacado hasta el punto de que el entonces Director General de la Policía Nacional, General Óscar Adolfo Naranjo Trujillo, fungió como Vicepresidente por las Américas para el Comité Ejecutivo de Interpol, designación que culminó durante la Asamblea General de la Organización del año 2012, que tendrá lugar en Roma y donde se oficializó la sede para Colombia de la Asamblea General de 2013.

3. Disposiciones legales con respecto a Interpol

Varias disposiciones de nuestro ordenamiento jurídico, algunas de las cuales han sido sometidas a examen de exequibilidad por parte de la Corte Constitucional, hacen mención a la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol), reconociéndola como canal legal, idóneo y eficiente de cooperación internacional. A modo de ejemplo podemos mencionar las siguientes leyes ordinarias que demuestran la importancia que para Colombia tiene la Interpol.

a. Ley 906 de 2004. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal, Libro V, Cooperación Internacional, Capítulo I, materia probatoria, en el parágrafo del artículo 484, modificado por el parágrafo del artículo 64 de la Ley 1453 de 2011, señala:

Parágrafo. El requerimiento de una persona, mediante notificación roja, a través de los Canales de la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol), tendrá eficacia en el territorio colombiano. En tales eventos, la persona retenida será puesta a disposición del Despacho del Fiscal General de la Nación, en forma inmediata.

b. Ley 67 de 1993. Por medio de la cual se aprueba la Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, suscrita en Viena el 20 de diciembre de 1988. Señala:

Artículo 7°, numeral 8. Las Partes designarán una autoridad o, cuando sea necesario, varias autoridades, con facultades para dar cumplimiento a las solicitudes de asistencia judicial recíproca o transmitir las a las autoridades competentes para su ejecución. Se notificará al Secretario General la autoridad o autoridades que hayan sido designadas para este fin. Las autoridades designadas por las Partes serán las encargadas de transmitir las soli-

citudes de asistencia judicial recíproca y cualquier otra comunicación pertinente; la presente disposición no afectará al derecho de cualquiera de las Partes a exigir que estas solicitudes y comunicaciones le sean enviadas por vía diplomática y, en circunstancias urgentes, cuando las Partes convengan en ello, por conducto de la Organización Internacional de Policía Criminal, de ser ello posible.

c. Ley 808 de 2003. Por medio de la cual se aprueba el Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 9 de diciembre de 1999. Dispone que:

Artículo 18, numeral 4. Los Estados Partes podrán intercambiar información por intermedio de la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol).

4. Importancia de Interpol

Desde el 28 de febrero de 2010, cuando la Policía Nacional asumió las funciones de representación ante la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol), ha puesto al servicio de sus países miembros, en términos de apoyo policial operativo, intercambio de información criminal, disponibilidad de bases de datos con antecedentes delictivos y una capacitación y perfeccionamiento policial que hoy es objeto de reconocimiento como una de las mejores del mundo.

Desde entonces, las funciones y herramientas de Interpol se han potencializado y capitalizado para contrarrestar la transnacionalización del delito y los nuevos desafíos en materia de seguridad causados por los procesos de globalización. Se resalta la publicación masiva de notificaciones de Interpol contra cabecillas de los grupos armados ilegales que han contribuido a los siguientes objetivos:

Gradualmente la OCN Interpol Colombia ha ido obteniendo protagonismo en la Organización Internacional de Policía Criminal, siendo objeto de reconocimientos por parte de la Presidencia, Secretaría General y Direcciones de Interpol, así como de gobiernos extranjeros, por los logros obtenidos en la lucha contra organizaciones delincuenciales y la optimización en el empleo de las notificaciones, bases de datos, participación y organización de eventos de capacitación, lo mismo que en operaciones transnacionales especializadas para atacar determinados delitos. Desde Interpol Colombia se ha tenido acceso a escenarios multilaterales que se ocupan de los aspectos de la agenda global pertinentes para la realidad colombiana.

En este sentido, Interpol ha significado en el marco de la cooperación internacional, la posibilidad de diversificar las relaciones con los demás países miembros, a partir del conjunto dinámico de las herramientas y servicios que presta la Organización con una gestión institucional efectiva de servicio para el mundo.

La alineación entre los planteamientos de la Organización y las proyecciones estratégicas de

cooperación policial establecidas por Interpol Colombia, le han permitido ser reconocida ante la comunidad de Interpol “como una de las mejores del mundo en producción”³ y “como un ejemplo para la Organización”⁴, así mismo en el marco de la 8ª Conferencia Mundial de Jefes de OCN Interpol desarrollada en Lyon (Francia) en febrero de 2012, Interpol Colombia fue catalogada como ejemplo de buenas prácticas para el mundo en materia de la gestión.

El empleo de la herramienta de notificaciones de Interpol, ha sido potencializada en Colombia a partir de la puesta a disposición de la herramienta a toda la comunidad policial y, en especial, por las coordinaciones realizadas con las autoridades judiciales quienes son las llamadas a administrar justicia. Cabe señalar que la OCN alcanzó el puesto número 2 en el TOP 10 de Interpol, al gestionar ante la Secretaría General en Francia la publicación de 1.311 notificaciones.



Se destaca también la inserción de información relacionada con obras de arte, vehículos, pasaportes, imágenes sexuales, entre otros, en donde específicamente Colombia ha alcanzado puestos privilegiados en la calificación mundial (TOP 10) para el caso de los datos de vehículos hurtados en Colombia, los cuales se insertaron en su totalidad (182.919) ocupando el puesto número 9 de los TOP 10 del mundo.

Los esfuerzos por neutralizar la capacidad criminal de los delincuentes en el mundo, ha permitido desarrollar iniciativas operacionales enfocadas a contrarrestar los ámbitos prioritarios de Interpol, tales como corrupción, drogas y delincuencia organizada, delincuencia económica, financiera y de alta tecnología, prófugos, seguridad pública y terrorismo y, trata de seres humanos.

En tal sentido, las actuaciones se han orientado a combatir de manera inmediata el delito, coadyuvando las 24 horas del día con la comunidad nacional e internacional, para coordinar el intercambio de información en tiempo real que permita la ubicación y captura de delincuentes en Colombia y en todo el mundo. Así, durante la gestión de la Policía

se han capturado 135 delincuentes vinculados a la delincuencia transnacional, de los cuales 91 con fines de extradición, solicitados en 15 países tales como Estados Unidos, España, Perú, Ecuador, Argentina, Italia y Holanda, entre otros.

Se ha gestionado la entrega en extradición de 468 personas a países como Estados Unidos, España, Ecuador, Argentina, Venezuela, Holanda, Alemania, entre otros, y la recepción en extradición a 10 personas desde Uruguay, España, Argentina, Costa Rica y Portugal.

Adicionalmente, Interpol Colombia intercambia información en tiempo real con la Dirección de Antinarcóticos de la Policía Nacional, en la cual se advierte sobre posibles envíos de droga al exterior. Esta información es alertada a través del canal de I-24/7 de Interpol, a fin de comunicar a los países la necesidad de generar un control específico por parte de la autoridad. Este ejercicio ha llevado a la transmisión de 169 alertas antinarcóticas transnacionales a 130 países, logrando incautar estupefacientes en países como Bélgica, Costa Rica, Panamá y Estados Unidos.

Estos espacios de coordinación han constituido una valiosa herramienta para contrarrestar la delincuencia organizada. Hasta la fecha se han ejecutado 8 operaciones transnacionales simultáneas en las cuales se han alcanzado los siguientes resultados:

Fundamental también fue el apoyo desplegado a través de los dispositivos del equipo IMEST de Interpol durante la realización de dos grandes eventos en Colombia: la copa mundo SUB 20 de fútbol, donde se realizaron 279.918 consultas y 3 capturas por los delitos de corrupción y narcotráfico y, la VI Cumbre de las Américas, donde se efectuaron 12.828 consultas y 3 capturas por los delitos de narcotráfico y homicidio.

El intercambio continuo de información de Interpol Colombia con los otros 189 países que hacen parte de la Organización, quizá la herramienta que mejor aprovechan sus miembros, ha permitido la asistencia en tiempo real a cuerpos de policía y entes encargados de la administración de justicia. Con este fin, se ha logrado un intercambio permanente de 112.571 mensajes a través del sistema de información segura de Interpol denominado I-24/7.

Estos intercambios han significado la captura de prófugos colombianos a nivel internacional, vinculados a diversos delitos relacionados con tráfico de estupefacientes, secuestro, concierto para delinquir, delitos sexuales, homicidio y hurto calificado, entre otros.

De otra parte, se ha aportado información tendiente a resolver 14.340 requerimientos sobre temas como antecedentes judiciales y dictámenes periciales emitidos por los diferentes laboratorios de la Dirección de Investigación Criminal e Interpol, tales como identificación plena, perfiles de ADN, estudios balísticos y documentológicos, entre otros.

³ Palabras del Presidente de Interpol, señor Khoo Boon Hui durante su visita a Colombia.

⁴ Palabras del Secretario General señor Ronald Noble.

Así mismo, se ha fortalecido internamente el despliegue de las herramientas que Interpol Colombia ha logrado, al posibilitar a la policía de vigilancia acceder, a través del SIOPER, a información de Interpol relacionada con documentos de viaje hurtados o extraviados (pasaporte) y solicitudes (notificaciones) de Interpol. También se han creado usuarios para garantizar a nivel nacional el acceso a algunas bases de datos de la Organización a instituciones como la Fiscalía General de la Nación (FGN), la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) y la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, así como a las Seccionales de Investigación Criminal y algunas otras Direcciones de la Policía Nacional. Estas consultas permiten en tiempo real verificar si una obra de arte, un pasaporte o un vehículo ha sido hurtado a nivel internacional y conocer de primera mano si una persona tiene una notificación roja y es buscada por cualquiera de los 190 países de Interpol.

Por otro lado, la capacitación y educación en nuevas tecnologías y métodos es uno de los objetivos de Interpol. Es por eso que en coordinación con la Secretaría General de la Organización se adelantaron las gestiones para que los cursos en línea del Programa IGLC de Interpol estuvieran al alcance de todos los hombres y mujeres de la Policía Nacional. Frente a este último aspecto cabe señalar que la Organización reconoció a Colombia, mediante artículo publicado en su página, como un estándar mundial para la capacitación en línea.

5. Importancia de la Aprobación del Estatuto y Reglamento General de la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol).

Tanto el proceso de adhesión de Colombia a la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol), como su inserción en el ordenamiento jurídico colombiano y el activo despliegue que ha tenido el país como Estado miembro, haciendo efectiva la responsabilidad que le corresponde dentro de la comunidad internacional para la prevención, control y represión de las distintas formas de delincuencia, según se describió en los títulos anteriores, reafirman la pertenencia de Colombia a Interpol y así es aceptado en el marco del derecho internacional público.

No obstante, una revisión del tema por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores llevó a la conclusión de que el “Estatuto y reglamento general de la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol)”, está pendiente del trámite de aprobación por parte del Congreso de la República y examen de exequibilidad por la Corte Constitucional. Esta circunstancia, comunicada por el Ministerio de Relaciones Exteriores al Ministerio de Defensa durante reunión llevada a cabo el 15 de agosto de 2012, origina el primer objetivo del presente proyecto de ley, cual es concluir el trámite interno de aprobación del “Estatuto y reglamento general de la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol)”.

6. Importancia de la aprobación del “Acuerdo sobre Privilegios e Inmunidades para las Reuniones Estatutarias entre la República de Colombia y la Secretaría General de la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol)”, suscrito en la ciudad de Bogotá el 13 de noviembre de 2012.

El segundo objetivo del presente proyecto de ley es la aprobación del “Acuerdo sobre privilegios e inmunidades para las reuniones estatutarias entre la República de Colombia y la Secretaría General de la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol)”, suscrito en las ciudades de Lyon (Francia) el 26 de septiembre de 2012 y Bogotá (Colombia) el 13 de noviembre 2012, que tiene como principal objetivo la celebración de la 82ª Asamblea de Interpol que se llevará a cabo en la ciudad de Cartagena de Indias en el mes de octubre de 2013.

El Acuerdo busca regular el régimen de privilegios e inmunidades que se reconocerá a la Organización y sus miembros durante las reuniones estatutarias de la Organización que, en adelante, se lleven a cabo en el territorio colombiano.

Como es costumbre en el ámbito internacional, para las reuniones que se celebren fuera del Estado sede de la Organización, el país anfitrión concede privilegios e inmunidades que facilitan el ingreso y estadía de los participantes. En esta ocasión, el Acuerdo firmado extiende para los participantes en las reuniones estatutarias de Interpol que se celebren en Colombia, los mismos privilegios e inmunidades que ya fueron acordados y aprobados por el Congreso para los funcionarios de Naciones Unidas en casos similares.

7. Articulado del Proyecto

Artículo 1°. Apruébense los Estatutos y el Reglamento General de la Organización Internacional de Policía Criminal (OIPC - Interpol), aprobados por la Asamblea General de la Organización en su vigésima quinta reunión realizada en Viena en 1956.

Artículo 2°. Apruébese el reconocimiento del Acuerdo de Privilegios e Inmunidades celebrado entre la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol) y la República de Colombia.

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

8. Proposición Final

Por las anteriores consideraciones de conveniencia y de conformidad, propongo darle primer debate ante la honorable Comisión Segunda Constitucional del Senado de la República al **Proyecto de ley número 169 de 2012 Senado**, por medio de la cual se aprueba el “Estatuto y Reglamento General de la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol)”, adoptado por la Asamblea General de la Organización en su Vigésima Quinta Reunión realizada en Viena, en 1956 y el “Acuerdo sobre Privilegios e Inmunidades para las Reuniones Estatutarias entre la República de Colombia y la Secretaría General de la Organización Inter-

nacional de Policía Criminal (Interpol)”, suscrito en la ciudad de Lyon, República Francesa, el 26 de septiembre de 2012 y en la ciudad de Bogotá, D. C., el 13 de noviembre de 2012.

Cordialmente,

Myriam Alicia Paredes Aguirre,
Senadora de la República.

TEXTO DEFINITIVO PARA PRIMER DEBATE EN SENADO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 169 DE 2012

por medio de la cual se aprueba el “Estatuto y Reglamento General de la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol)”, adoptado por la Asamblea General de la Organización en su Vigésima Quinta Reunión realizada en Viena, en 1956 y el “Acuerdo sobre Privilegios e Inmунidades para las Reuniones Estatutarias entre la República de Colombia y la Secretaría General de la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol)”, suscrito en la ciudad de Lyon, República Francesa, el 26 de septiembre de 2012 y en la ciudad de Bogotá, D. C., el 13 de noviembre de 2012.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Apruébense los Estatutos y el Reglamento General de la Organización Internacional de Policía Criminal (OIPC - Interpol), aprobados por la Asamblea General de la Organización en su vigésima quinta reunión realizada en Viena en 1956.

Artículo 2°. Apruébese el reconocimiento del Acuerdo de Privilegios e Inmунidades celebrado entre la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol) y la República de Colombia.

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

De los honorables Senadores,

Myriam Alicia Paredes Aguirre,
Senadora de la República.

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 116 DE 2012 SENADO

por la cual se consagra la Pensión de Jubilación para Medallistas Olímpicos y Campeones Mundiales.

Bogotá, D. C., 19 de marzo de 2013

Doctor

JORGE ELIÉCER BALLESTEROS BERNIER

Presidente

Comisión Séptima de Senado

Ciudad

Referencia: Ponencia para Segundo Debate al Proyecto de ley número 116 de 2012 Senado, por

la cual se consagra la Pensión de Jubilación para Medallistas Olímpicos y Campeones Mundiales.

Honorable Presidente:

En cumplimiento al encargo efectuado por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima del honorable Senado de la República y de conformidad con lo establecido en la Ley 5ª de 1992, me permito rendir informe de ponencia para segundo debate ante la Comisión Séptima del Senado de la República al Proyecto de ley número 116 de 2012 Senado, por la cual se consagra la Pensión de Jubilación para Medallistas Olímpicos y Campeones Mundiales.

1. Antecedentes del Proyecto

El Proyecto de ley número 116 de 2012 Senado, por la cual se consagra la Pensión de Jubilación para Medallistas Olímpicos y Campeones Mundiales, fue presentado por el honorable Senador Gabriel Zapata Correa ante la Secretaría General del Senado de la República, como un estímulo a los importantes logros alcanzados por los atletas colombianos en las Olimpiadas de Londres 2012.

Como Ponente para primer debate fue designado el mismo autor, honorable Senador Gabriel Zapata Correa.

2. Consideraciones Generales

2.1. Los Juegos Olímpicos son la máxima competencia deportiva que concita a todos los países del mundo y reúne a los mejores atletas en cada una de las disciplinas deportivas que se enfrentan y simbolizan la amistad deportiva de todos los pueblos desde la época de los antiguos griegos. Competir en unas olimpiadas es el más grande honor a que puede aspirar un deportista y lograr una medalla en estas justas deportivas es la máxima aspiración de todo competidor olímpico.

2.2. Un medallista olímpico pasa a la historia por su hazaña, valor y arrojo y trasciende la inmortalidad¹ e incluso se convierte en parte de la imagen e identidad de un país. Las olimpiadas son la prueba máxima de los límites humanos. Son el esfuerzo, el esmero, la disciplina y el reto de ir más lejos, más alto y más fuerte.

2.3. El atleta olímpico también se convierte en un ejemplo a seguir por la niñez y la juventud, quienes pretender emular sus logros y hazañas. Además, se estimula la práctica deportiva, el esparcimiento sano y el ejercicio físico, lo cual redundará en la salud de la población colombiana.

2.4. El artículo 52 de la Constitución Política, consagra al deporte y la recreación como un derecho, los cuales forman parte de la educación y constituyen gasto público social. Además, impone al Estado la obligación de fomentar las actividades deportivas:

Artículo 52. <Artículo modificado por el artículo 1° del Acto Legislativo número 2 de 2000.

¹ La Tarde.com. ¿Cuánto vale una medalla de oro? Artículo de Juan Antonio Ruiz Romero.

El nuevo texto es el siguiente:> El ejercicio del deporte, sus manifestaciones recreativas, competitivas y autóctonas tienen como función la formación integral de las personas, preservar y desarrollar una mejor salud en el ser humano.

El deporte y la recreación, forman parte de la educación y constituyen gasto público social.

Se reconoce el derecho de todas las personas a la recreación, a la práctica del deporte y al aprovechamiento del tiempo libre.

El Estado fomentará estas actividades e inspeccionará, vigilará y controlará las organizaciones deportivas y recreativas cuya estructura y propiedad deberán ser democráticas.

2.5. La Ley 181 de 1995, ley de fomento del deporte y la recreación, creó el Sistema Nacional del Deporte y consagró como objetivos generales el patrocinio, el fomento, la masificación, la divulgación, la planificación, la coordinación, la ejecución y el asesoramiento de la práctica del deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre y la promoción de la educación extraescolar de la niñez y la juventud en todos los niveles y estamentos sociales del país:

Artículo 1°. Los objetivos generales de la presente ley son el patrocinio, el fomento, la masificación, la divulgación, la planificación, la coordinación, la ejecución y el asesoramiento de la práctica del deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre y la promoción de la educación extraescolar de la niñez y la juventud en todos los niveles y estamentos sociales del país, en desarrollo del derecho de todas las personas a ejercitar el libre acceso a una formación física y espiritual adecuadas. Así mismo, la implantación y fomento de la educación física para contribuir a la formación integral de la persona en todas sus edades y facilitarle el cumplimiento eficaz de sus obligaciones como miembro de la sociedad.

2.6. El numeral 16 del artículo 3° *ibídem*, establece que el Estado deberá fomentar la adecuada seguridad social de los deportistas y velar por su permanente aplicación:

Artículo 3°. Para garantizar el acceso del individuo y de la comunidad al conocimiento y práctica del deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre, el Estado tendrá en cuenta los siguientes objetivos rectores:

16. Fomentar la adecuada seguridad social de los deportistas y velar por su permanente aplicación.

2.7. La Corte Constitucional mediante Sentencia C-008/96², señaló que a los deportistas de alto rendimiento se les debe considerar como personas dotadas de capacidades excepcionales, cuya plenitud se alcanza al llegar a la edad adulta y luego de años de entrenamiento; además, la alta competencia es una actividad que, por su alta exigencia

física y técnica, sólo puede practicarse durante un período corto de la vida:

Al respecto, debe considerarse que estos deportistas [de alto rendimiento] son personas dotadas de capacidades excepcionales, cuya plenitud se alcanza al llegar a la edad adulta y luego de años de entrenamiento; además, la alta competencia es una actividad que, por su alta exigencia física y técnica, sólo puede practicarse durante un período corto de la vida. Por estas razones, el deportista que participa en estas actividades se encuentra en una situación de hecho diferente a la de los demás estudiantes universitarios: tiene derecho a adelantar su formación superior, y no puede aplazar su participación en las competencias de alto rendimiento hasta culminar su formación académica. Ya que, dadas sus capacidades excepcionales debe ser tratado de manera especial (artículo 13 C.P.), el legislador dispuso, en el artículo bajo examen, que las universidades establezcan mecanismos especiales que les permitan cumplir con sus programas académicos, a la vez que adelantan el ejercicio y práctica de su actividad deportiva. Cada universidad queda en libertad de reglamentar cuáles serán esos mecanismos especiales, por lo que no se afecta en nada la autonomía que les corresponde.

Además, con esta norma se atiende al mandato contenido en el artículo 68 de la Constitución, según el cual, la educación de personas con capacidades excepcionales es obligación especial del Estado, y se respeta la libertad de cada quien de escoger la universidad a la que desea ingresar.

2.8. Por ello, este proyecto de ley persigue cumplir de manera razonable y equitativa fines constitucionales que privilegian y garantizan los derechos de aquellos colombianos que se destacan en sus prácticas deportivas, en especial, aquellos deportistas de alto rendimiento como son los que participan en las Olimpiadas y Campeonatos Mundiales que logran destacados logros y medallas en las diferentes disciplinas en que participan.

2.9. También es importante destacar la labor esforzada y denodada de los atletas paralímpicos y de los entrenadores de estos deportistas. En la gran mayoría de los casos, los atletas paralímpicos son discriminados y excluidos de la sociedad, por esto las personas en situación de discapacidad deben tener mayores y mejores oportunidades de inclusión social y como una medida de equidad y justicia deben recibir también la pensión que se otorga a los atletas olímpicos.

2.10. En muchas ocasiones, los logros del atleta se deben al empeño, juicio, esfuerzo y voluntad del entrenador. Por esto, los entrenadores también deben ser estimulados en el mismo porcentaje que se asigna a su pupilo como pensión de jubilación.

2.11. Aunado a lo anterior, por la destacada participación de los deportistas colombianos que

² Corte Constitucional. Sentencia C-008/96 del 18 de enero de 1996. M. P. Carlos Gaviria Díaz.

lograron presea en las Olimpiadas de Londres 2012³, este proyecto es una manera de estimular y premiar a aquellos participantes que lograron traer medallas para gloria y prez⁴ de la República.

2.12. Por esto propongo que se otorgue una pensión de jubilación o una recompensa económica para los medallistas olímpicos, paralímpicos, campeones mundiales y sus entrenadores, en cualquier disciplina deportiva avalada por los comités olímpicos y/o asociaciones respectivos, así:

Medallistas de Oro, el equivalente a 10 SML-MV

Medallistas de Plata, el equivalente a 8 SML-MV

Medallistas de Bronce, el equivalente a 6 SML-MV

Campeones Mundiales, el equivalente a 10 SMLMV

2.13. Desde una perspectiva Constitucional integral y por razones de justicia, equidad y de reconocimiento oficial, es razonable que los medallistas Olímpicos, Paralímpicos y Campeones Mundiales y sus respectivos entrenadores, puedan acceder a su pensión de jubilación en los valores arriba indicados, como un estímulo Estatal por sus altos logros deportivos que traen honor y gloria para la República y estimula a los demás colombianos a emularlos y a practicar las diferentes disciplinas deportivas.

TRÁMITE EN COMISIÓN SÉPTIMA DE SENADO

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

En Sesión Ordinaria de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, del día cinco (5) de diciembre del año dos mil doce (2012), según Acta número 21, fue considerado el informe de ponencia para primer debate y el texto propuesto al **Proyecto de ley número 116 de 2012 Senado**, por la cual se consagra la pensión de jubilación para medallistas olímpicos, paralímpicos y campeones mundiales y sus entrenadores, presentado por el honorable Senador Ponente Gabriel Ignacio Zapata Correa.

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 5° del Acto Legislativo número 01 de 2009, votación pública y nominal y a la Ley 1431 de 2011, por la cual se establecen las excepciones a que se refiere el artículo 133 de la Constitución Política, se obtuvo la siguiente votación:

- Puesta a consideración la proposición con que termina el informe de ponencia positivo presentado por el honorable Senador Ponente: Gabriel Ignacio Zapata Correa, este fue aprobado con votación ordinaria, por diez (10) votos a favor y ninguno en

contra, ninguna abstención, sobre un total de trece (13) Senadores integrantes de la Comisión. Los honorables Senadores que votaron afirmativamente fueron: *Correa Jiménez Antonio José, Delgado Ruiz Edinson, García Romero Teresita, Jiménez Gómez Gilma, Ramírez Ríos Gloria Inés, Rendón Roldán Liliana María, Sánchez Montes de Occa Astrid, Santos Marín Guillermo Antonio, Wilches Sarmiento Claudia Jeanneth y Zapata Correa Gabriel.*

- Puesta a consideración la proposición de votación en bloque (propuesta por el honorable Senador Edinson Delgado Ruiz quien además solicita la omisión de la lectura del articulado), la votación del articulado en bloque (con proposiciones modificativas presentadas por la honorable Senadora Gloria Inés Ramírez Ríos, a los artículos 3° y 4°), el título del proyecto (también con proposición de modificación presentada por la Senadora Ramírez) y el deseo de la Comisión de que este proyecto tuviera segundo debate, se obtuvo su aprobación con votación ordinaria, por diez (10) votos a favor (*Correa Jiménez Antonio José, Delgado Ruiz Edinson, García Romero Teresita, Jiménez Gómez Gilma, Ramírez Ríos Gloria Inés, Rendón Roldán Liliana María, Sánchez Montes de Occa Astrid, Santos Marín Guillermo Antonio, Wilches Sarmiento Claudia Jeanneth y Zapata Correa Gabriel*), ninguno en contra y ninguna abstención, sobre un total de trece (13) Senadores integrantes de la Comisión.

- La honorable Senadora Gloria Inés Ramírez Ríos presentó proposiciones modificativas, avaladas por el ponente, el honorable Senador Gabriel Zapata Correa, a los artículos 3° y 4° y al Título, así:

Al **artículo 3°**, la Senadora Ramírez presentó proposición modificativa al parágrafo 2°, en el sentido de eliminar las expresiones "el campeonato mundial" y "recibirán todos" y agregar las expresiones "la presea se obtenga" y "recibirá cada uno", quedando aprobado de la siguiente manera:

"Artículo 3°. Requisitos para acceder a la pensión de medallistas olímpicos. Para tener derecho a la pensión de jubilación o recompensa económica para los medallistas olímpicos, paralímpicos y campeones mundiales, en cualquier disciplina deportiva, bastará con que se acredite la obtención de la presea por el Comité Olímpico Colombiano y/o Coldeportes.

Parágrafo 1°. La pensión para campeones mundiales se otorgará exclusivamente en aquellas disciplinas deportivas avaladas por el Comité Olímpico Colombiano.

Parágrafo 2°. Cuando la presea se obtenga en deportes de conjunto, la pensión la recibirá cada uno de los miembros del equipo, cuya conformación la acreditará el Comité Olímpico Colombiano".

Al **artículo 4°**, la Senadora Ramírez presentó proposición modificativa al inciso 1°, en el sentido

³ www.london2012.com

⁴ www.rae.es. Diccionario de la Lengua española. PREZ: Honor, estima o consideración que se adquiere o gana con una acción gloriosa.

de eliminar las expresiones ¿si un? y ¿a la pensión que devengue? y agregar las expresiones: “Cada vez que”, “paralímpica” y “que se computará al monto de la mesada pensional que esté devengando sin que en ningún caso esta pueda ser superior a veinticinco (25)”, quedando aprobado de la siguiente manera:

“**Artículo 4º. Bonificación adicional. Cada vez que un medallista olímpico, paralímpico o campeón mundial logre nueva medalla olímpica, paralímpica o campeonato mundial tendrá derecho a una bonificación adicional de dos (2) smlmv que se computará al monto de la mesada pensional que esté devengando sin que en ningún caso esta pueda ser superior a veinticinco (25) smlmv.**

Parágrafo. Para efectos de obtener esta bonificación bastará su acreditación como lo dispone el artículo anterior”.

Puesto a consideración el título del proyecto, fue aprobado de la siguiente manera: *por la cual se consagra la pensión de jubilación para medallistas olímpicos, paralímpicos, campeones mundiales y sus entrenadores*, tal como fue aprobado según proposición presentada por la honorable Senadora *Gloria Inés Ramírez Ríos*.

Las proposiciones reposan en el expediente.

- Seguidamente fue designado ponente para segundo debate, en estrado, el honorable Senador ponente: *Gabriel Zapata Correa*. Término reglamentario de cinco (5) días calendario, contados a partir del día siguiente de la designación en estrado, susceptibles de solicitar prórroga.

- La relación completa del primer debate se halla consignada en el Acta número 21 del miércoles cinco (5) de diciembre de dos mil doce (2012), legislatura 2012-2013.

- Conforme a lo dispuesto en el artículo 8º del Acto Legislativo número 001 de 2003 (último inciso del artículo 160 de la Constitución Política), el anuncio del Proyecto de ley número 116 de 2012 Senado se hizo en las siguientes sesiones ordinarias: Martes 27 de noviembre de 2012, según Acta número 19. Miércoles 28 de noviembre de 2012, según Acta número 20.

Iniciativa: honorable Senador *Gabriel Zapata Correa*.

Ponente en Comisión Séptima de Senado, honorable Senador *Gabriel Zapata Correa*.

- Publicación proyecto original: *Gaceta del Congreso* número 625 de 2012.

- Publicación ponencia para primer debate Comisión Séptima Senado: *Gaceta del Congreso* número 832 de 2012.

Número de artículos proyecto original: Ocho (8) artículos.

Número de artículos texto propuesto Comisión Séptima de Senado: Ocho (8) artículos.

Número de artículos aprobados Comisión Séptima de Senado: Ocho (8) artículos.

Radicado en Senado: 18-09-2012.

Radicado en Comisión: 20-09-2012

Ponencia positiva en primer debate: 21-11-2012.

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los once (11) días del mes de diciembre año dos mil doce (2012).

En la presente fecha se autoriza la publicación en la *Gaceta del Congreso*, del texto definitivo aprobado en primer debate en la Comisión Séptima del Senado, en sesión ordinaria de diciembre cinco (5) de 2012, según Acta número 21, en seis (6) folios, al **Proyecto de ley número 116 de 2012 Senado**, por la cual se consagra la pensión de jubilación para medallistas olímpicos, paralímpicos, campeones mundiales y sus entrenadores.

Autoría del proyecto de ley honorable Senador *Gabriel Ignacio Zapata Correa*.

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5º del artículo 2º de la Ley 1431 de 2011.

Conclusión

En virtud de lo expuesto, presento a los honorables Senadores de la República de la Comisión Séptima lo siguiente:

3. Proposición

Por lo anterior expuesto, me permito solicitar a los honorables Senadores de la República, aprobar en Segundo Debate el **Proyecto de ley número 116 de 2012 Senado**, por la cual se consagra la pensión de Jubilación para medallistas Olímpicos y Campeones Mundiales. Con modificaciones, el cual se adjunta.

Ponente,

Gabriel Zapata Correa,
Senador de la República.

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá D. C., a los diecinueve (19) días del mes de marzo año dos mil trece (2013).

En la presente fecha se autoriza la **publicación en la Gaceta del Congreso**, el Informe de Ponencia para Segundo Debate y Texto Propuesto para Segundo Debate, en catorce (14) folios, al **Proyecto de ley número 116 de 2012 Senado**, por la cual se consagra la Pensión de Jubilación para Medallistas Olímpicos y Campeones Mundiales.

Autoría del proyecto de ley del honorable Senador: *Gabriel Ignacio Zapata Correa*.

El Secretario,

Jesús María España Vergara.

TEXTO DEFINITIVO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 116 DE 2012 SENADO

por la cual se consagra la pensión de jubilación para medallistas olímpicos, paralímpicos, campeones mundiales y sus entrenadores.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO ÚNICO

Requisitos para acceder a la pensión de jubilación por parte de los medallistas olímpicos y campeones mundiales

Artículo 1°. *Consagración de la pensión de jubilación a medallistas olímpicos, paralímpicos y campeones mundiales.* Todo atleta colombiano que logre medalla en los Juegos Olímpicos, Paralímpicos o en Campeonatos Mundiales, en cualquier disciplina deportiva, tiene derecho a una pensión vitalicia de jubilación.

Artículo 2°. *Monto de la pensión.* La pensión que por esta ley se consagra equivaldrá a los siguientes montos:

Medallistas de Oro, el equivalente a 10 smlmv.

Medallistas de Plata, el equivalente a 8 smlmv.

Medallistas de Bronce, el equivalente a 6 smlmv.

Campeones Mundiales, el equivalente a 10 smlmv.

Artículo 3°. *Requisitos para acceder a la pensión de medallistas olímpicos.* Para tener derecho a la pensión de jubilación o recompensa económica para los medallistas olímpicos, paralímpicos y campeones mundiales, en cualquier disciplina deportiva, bastará con que se acredite la obtención de la presea por el Comité Olímpico Colombiano y/o Coldeportes.

Parágrafo 1°. La pensión para campeones mundiales se otorgará exclusivamente en aquellas disciplinas deportivas avaladas por el Comité Olímpico Colombiano.

Parágrafo 2°. Cuando **la presea se obtenga** en deportes de conjunto, la pensión la **recibirá cada uno** de los miembros del equipo, cuya conformación la acreditará el Comité Olímpico Colombiano.

Artículo 4°. *Bonificación adicional.* **Cada vez que** un medallista olímpico, paralímpico o campeón mundial logre nueva medalla olímpica, **paralímpica** o campeonato mundial, tendrá derecho a una bonificación adicional de dos (2) smlmv **que se computará al monto de la mesada pensional que esté devengando sin que en ningún caso esta pueda ser superior a veinticinco (25) smlmv.**

Parágrafo. Para efectos de obtener esta bonificación bastará su acreditación como lo dispone el artículo anterior.

Artículo 5°. *Pensión para los entrenadores.* El entrenador también tiene derecho a la pensión de jubilación consagrada en esta ley, la cual se reconocerá en el mismo monto que se asigna a su pupilo que haya logrado medalla olímpica, paralímpica o campeonato mundial.

Parágrafo 1°. Para efectos de obtener esta pensión, el Comité Olímpico certificará quién es el entrenador del respectivo atleta que haya obtenido medalla olímpica, paralímpica o campeonato mundial.

Parágrafo 2° En los eventos en que exista más de un entrenador por atleta, únicamente se entregará la pensión a quien el Comité Olímpico acredite como entrenador principal.

Parágrafo 3°. Si el entrenador sirve a su vez a varios atletas que hayan obtenido medalla olímpica, paralímpica o campeonato mundial, solamente tendrá derecho a una pensión y una bonificación adicional en su caso.

Artículo 6°. *Entidad encargada de reconocer y pagar la pensión olímpica.* La presente pensión la deberá reconocer y pagar el Estado, a través de Colpensiones o la entidad que haga sus veces.

Artículo 7°. *Reajuste de la mesada pensional.* Esta pensión se reajustará de oficio cada año, a partir del 1° de enero del año siguiente a su reconocimiento, en el mismo porcentaje en que se incremente el IPC, con el fin de mantener su poder adquisitivo.

Artículo 8°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Ponente,

Gabriel Zapata Correa,

Senador de la República.

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA.

Bogotá D. C., a los diecinueve (19) días del mes de marzo año dos mil trece (2013).

En la presente fecha se autoriza la **publicación en la Gaceta del Congreso**, el Informe de Ponencia para Segundo Debate y Texto Propuesto para Segundo Debate, en catorce (14) folios, al **Proyecto de ley número 116 de 2012 Senado**, por la cual se consagra la *Pensión de Jubilación para Medallistas Olímpicos y Campeones Mundiales*". Autoría del proyecto de ley del honorable Senador: *Gabriel Ignacio Zapata Correa*.

El Secretario,

Jesús María España Vergara.

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE SALUD Y LA PROTECCIÓN SOCIAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 08 DE 2012 SENADO

por medio de la cual se establecen políticas para prevenir el consumo de las bebidas alcohólicas por parte de los menores de edad y se previenen las consecuencias relacionadas con el consumo de bebidas alcohólicas por parte de la población en general; se establecen normas sobre el expendio, suministro, consumo, publicidad y promoción de bebidas alcohólicas y se dictan otras disposiciones.

Bogotá D. C.,

Doctor

JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA

Secretario General

Comisión Séptima Constitucional Permanente

Senado de la República

Bogotá, D. C.

Asunto: Concepto sobre **Proyecto de ley número 08 de 2012 Senado**, *por medio de la cual se establecen políticas para prevenir el consumo de las bebidas alcohólicas por parte de los menores de edad y se previenen las consecuencias relacionadas con el consumo de bebidas alcohólicas por parte de la población en general; se establecen normas sobre el expendio, suministro, consumo, publicidad y promoción de bebidas alcohólicas y se dictan otras disposiciones.*

Respetado señor Secretario:

La iniciativa parlamentaria del asunto se encuentra pendiente de debatir en esa Comisión. En consecuencia, damos a conocer el concepto institucional desde la óptica del Sector Salud y Protección Social, tomando como base el proyecto presentado, publicado en la *Gaceta del Congreso* número 452 de 2012.

1. El ámbito constitucional y de derecho internacional

Estudiado el texto del proyecto de ley, su marco legal y la exposición de motivos, se encuentra como finalidades de aquel, las de (i) establecer políticas públicas integrales para prevenir el consumo y dependencia de bebidas alcohólicas de la población en general y en especial, de los menores de edad, (ii) promover su consumo responsable por parte de la población y (iii) contemplar restricciones para prevenir la ocurrencia de riesgos asociados como consecuencia de la ingesta de alcohol.

Un primer aspecto a resaltar, es que dicho proyecto guarda consonancia con los lineamientos de la estrategia mundial para la reducción del uso nocivo de alcohol que lidera la Organización Mundial de la Salud, la cual contempla entre sus objetivos “*aumentar la concienciación mundial respecto de la magnitud y la naturaleza de los problemas sani-*

tarios, sociales y económicos causados por el uso nocivo del alcohol, y reforzar el compromiso de los gobiernos para adoptar medidas que contrarresten el uso nocivo del alcohol”¹.

Específicamente en cuanto a los menores como destinatarios de la normativa propuesta, debe resaltarse que en razón a su condición de debilidad, la Constitución Política, acogiendo los postulados desarrollados a nivel internacional sobre la materia, los reconoce como un grupo al cual debe prodigarse una atención especial y prevalente, que se traduce en un tratamiento jurídico proteccionista, dirigido a garantizarles tanto el desarrollo normal y sano en los aspectos biológico, físico, psíquico, intelectual, familiar y social, como el ejercicio pleno y efectivo de sus derechos y el criterio de interés superior.

A nivel del derecho internacional, el proceso de sensibilización de la protección al menor de edad, desembocó en la segunda parte del siglo XX, en dicho concepto. Fue en 1959 cuando la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó la Declaración de Derechos del Niño², la cual establece, en su artículo 2°, la protección especial y el interés superior del menor. Posteriormente y con el fin de brindar una obligatoriedad, la declaración de principios quedó condensada en la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada en noviembre de 1989 por la ONU e incorporada a nuestro orden interno a través de la Ley 12 de 1991, la cual, en sus 54 artículos, contiene un catálogo exhaustivo de derechos y unos mecanismos para garantizarlos, entre los que se destacan los derechos a ser tratados igualmente (artículo 2°), a la protección y cuidado (artículo 3°), a que los derechos sean exigibles (artículo 4°), a la vida (artículo 6°), a la nacionalidad (artículo 7°), al nombre y a una familia (artículo 8°), a la libertad de expresar sus opiniones (artículos 12 y 13), a la salud (artículo 24), a la seguridad social (artículo 26), a la educa-

¹ Estrategia Mundial para Reducir el Uso Nocivo del Alcohol. Numeral 10. Documento disponible en el sitio web: http://www.who.in/substance_abuse/activities/msbalestrategies.Pdf.

² *Cfr.*, Zermatten, Jean, “El interés Superior del Niño: del Análisis literal al Alcance Filosófico”, Informe de trabajo 3-2003, Institut International des Droit de l'enfant, en http://www.childsrightrights.org/html/documents/wr/2003-3_es.pdf. Así mismo *cfr.*, Aguilar Cavallo Gonzalo, “El principio del interés superior del niño y la Corte interamericana de Derechos Humanos”, Centro de Estudios Constitucionales de Chile, Universidad de Talca, Estudios Constitucionales. Año 6 n° 1, pp. 223-247, 2008, en http://www.cecoch.cl/hm/revista/estudiosconst/revistaa-no_6_1.htm/Elprincipio11.pdf, pág. 227. Igualmente, Cillero Bruñol, Miguel, “El interés superior del niño en el marco de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño”, en http://www.iin.oea.org/cursos_a_distancia/el_interes_superior.pdf. La declaración de los derechos del Niño de 1959 se puede consultar en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/4/pr/pr20.pdf>.

ción (artículo 28), a no ser sometido a vejámenes (artículo 37), abuso sexual (artículo 34), conflictos armados (artículo 38), explotación (artículo 32), trata (artículo 11), *inter alia*. Se reconoce, en todo caso, el interés superior del menor (artículo 3°) que nuestro ordenamiento ha traducido como interés prevalente (artículo 44 C. Pol.).

Sin duda que cada vez que se atenta contra un niño, se le hace daño al mundo grita con esa intensidad que logró captar el pintor Noruego Edvard Munch, en su célebre obra *El Grito* (1895)³. En esta evolución se entroniza el enfoque que ha desarrollado el profesor Luigi Ferrajoli en el sentido de caracterizar el Estado social como la ley del más débil⁴, a saber, una organización política destinada a proteger especialmente a quienes por diversas situaciones, se encuentran en situación de debilidad manifiesta, aspecto que es retomado en el artículo 13 de nuestra Constitución Política.

En cuanto a las características del interés superior como concepto guía de la protección al menor, Zermatten ha indicado:

“1. Contrariamente a la mayoría de los artículos de la Convención, el artículo 3° cf. 1 no constituye un derecho subjetivo como tal; sino que instituye un principio de interpretación que debe ser utilizado en todas las formas de intervención con respecto a los niños y que confiere una garantía a los niños de que su suerte será examinada conformemente a ese principio de interpretación.

2. Esta disposición impone sin embargo, una obligación a los Estados: la de tomar en cuenta el interés superior del Estado desde que una decisión oficial debe ser tomada.

3. Este artículo 3° cf. 1 no puede ser estudiado separadamente. Pertenece a un todo (la Convención de los Derechos del Niño) y funda un nuevo estatuto: el niño sujeto de derecho. Esta dependencia confiere a este concepto una dimensión particular; en particular si se le enlaza al principio de no-discriminación (artículo 2° CDE) y a la obligación de tomar en cuenta la palabra del niño (artículo 12 CDE).

4. El concepto del interés superior del niño es un concepto jurídico indeterminado que debe ser precisado por la práctica y que debería serlo por las reglas de aplicación la jurisprudencia va también, partiendo del estudio de casos, a aportar soluciones aplicables a otras situaciones o al con-

junto de grupos de niños. Se debe confiar en quién debe decidir⁵.[...]

5. El criterio del interés superior del niño relativo al tiempo y al espacio: al tiempo ya que él es dependiente de conocimientos científicos sobre la infancia y sobre la preeminencia de una teoría dada en un momento determinado; relativo al espacio, ya que este criterio debería tomar en cuenta las normas válidas en un país dado o en una región dada.⁶

6. La noción de largo plazo⁷ debería ser una noción que permitiera afirmar mejor que lo visado en la aplicación del interés superior del niño no es la situación hic y nunc, sino más bien la situación del niño, en la perspectiva de su futuro. Por definición, el niño evoluciona; en consecuencia, su interés debería separarse de la ley del “todo enseguida”, para privilegiar una visión de futuro. En el momento en el que se escuche al niño sobre sus aspiraciones en el marco del artículo 12 CDE, hay que estar atento a este aspecto de exploración.

7. La noción del criterio del niño es evolutiva, ya que efectivamente los avances del conocimiento continúan y que no han pasado más de 13 años después de la adopción de la Convención. La doctrina y la jurisprudencia deberían por lo tanto ayudar a desarrollar mucho esta noción.

8. El criterio del interés del niño es subjetivo en un doble nivel. “Se trata en primer lugar de una subjetividad colectiva, la de una sociedad dada, en un momento dado de su historia, que tiene una imagen del interés del niño: educación del niño en tal o tal religión por ejemplo o la denegación de todo “el exceso” de la práctica religiosa,... Se podría tomar como ejemplo la asistencia educativa y los “modos” que ha podido conocer (que se trate del mismo tipo de medidas que tomar o de la denegación de toda pena de prisión, casi “evidente” ayer pero que comienza hoy a ser contestada... en el nombre del interés del Niño”⁸⁻⁹.

Debe precisarse que, con base en los ulteriores desarrollos constitucionales, los instrumentos internacionales forman parte del bloque de constitucionalidad. La Corte Constitucional ha reconocido ese carácter respecto de instrumentos como los convenios de Ginebra¹⁰ la Declaración de los Derechos del Niño y la Convención Internacional sobre los Derechos de los Niños, el Pacto de de-

³ Se cuenta que Munch, respecto de su obra, afirmó lo siguiente:

“Iba caminando con dos amigos por el paseo -el sol se ponía- el cielo se volvió de pronto rojo -yo me paré- cansado me apoyé en una valla -sobre la ciudad y el fiordo azul oscuro no veía sino sangre y lenguas de fuego- mis amigos continuaban su marcha y yo seguía detenido en el mismo lugar, temblando de miedo- y sentía que un alarido infinito penetraba toda la naturaleza”. Cfr., enfoque-ciudadano.com/2009/02/04/por-que-el-grito-de-munch/.

⁴ FERRAJOLI Luigi, *Derechos y garantías, la ley del más débil*, editorial Trotta, Madrid 2001.

⁵ Van BUEREN G. *The international Law on the rights of the child*, Martins Nijhoff Publishers. The Hague, 1998, p. 46.

⁶ FULCHIRON H., op. cit. p. 36.

⁷ RUMO-JUNGO A., *Das Kind und die Scheidung seiner Eltern ausgewählte Fragen*, in *le Bien de l’Enfant*, op. cité. p. 156.

⁸ FULCHIRON H., op. cit., p. 36.

⁹ Op. cit., págs. 11 y 12.

¹⁰ CORTE CONSTITUCIONAL, Sent. C-225 de 18 de mayo de 1995. M. P. Alejandro Martínez Caballero.

rechos Civiles y Políticos (1966), la Declaración Universal de los Derechos Humanos.¹¹

Bajo dicha orientación, el artículo 44 de la Constitución Nacional, impone a la familia, a la sociedad y al Estado, la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral, paralelo con lo cual, establece como principio general que los derechos de los niños prevalecerán sobre los de los demás y que serán considerados fundamentales para todos los efectos, exigiendo privilegiar y asegurar su ejercicio y goce con total plenitud.

Respecto de la especial protección de los menores se pronunció la Corte Constitucional en la Sentencia C-796 de 2004, en la que señaló:

“Según lo expresado por la jurisprudencia constitucional, la protección especial de los niños y la prevalencia de sus derechos, reconocidos de forma expresa por el precitado artículo 44 del actual Estatuto Fundamental, representan verdaderos valores y principios que no solo están llamados a irradiar la expedición, interpretación y aplicación de todas las normas de justicia imputable a los menores, sino también a orientar la promoción de políticas y la realización de acciones concretas dirigidas al logro de su bienestar físico, moral, intelectual y espiritual; entendiéndose dicho bienestar como una de las causas finales de la sociedad y del Estado, y como un objetivo del sistema jurídico.

4.3. Ciertamente, la importancia que se otorga a la defensa de la infancia, sumada a la prevalencia de sus derechos, reconoce al menor como sujeto especial de derecho y objeto de exaltación jurídica –consecuencia de constituir el reconocimiento de tales propósitos un asunto de interés general y superior–, que en palabras de la Corte, se traduce en el ineludible deber del Estado y de la sociedad de respetar dicha prevalencia en todos los actos que involucren a la población infantil, y de actuar de manera inmediata e incondicional siempre que el niño requiera de su asistencia y protección. En la medida en que los derechos de los menores tienen el carácter de fundamentales y prevalentes, la obligación de asistencia y protección necesariamente adquiere esa connotación, por lo que resulta constitucionalmente inadmisibles que se antepongan otros cometidos para dilatar la eficacia del Estado y la sociedad en el objetivo de asegurar el bienestar de los menores, toda vez que, por mandato de la Carta, “el deber hacia estos prevalece sobre cualquier otra consideración social, política, jurídica o económica.

4.4. Conforme se expresó inicialmente, el tratamiento preferencial del infante como interés jurídico relevante, que implica adoptar “una forma de

comportamiento determinado, un deber ser, que delimita la actuación tanto estatal como particular en las materias que los involucran, encuentra un claro respaldo y reconocimiento en el derecho internacional contemporáneo a través del llamado principio del interés superior del menor, consagrado por primera vez en la Declaración de Ginebra de 1924 sobre derechos del niño, y posteriormente reproducido en otros instrumentos internacionales como la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Declaración de los Derechos del Niño de 1959 (Principio 2°), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículos. 23 y 24) y la Convención Sobre Derechos del Niño adoptada por la Asamblea General de la Naciones Unidas el 20 de noviembre de 198, en cuyo artículo 3° se dispuso.”

Conforme con lo precedente y al amparo del principio universal de interés superior del niño, recogido en la norma constitucional ya citada (artículo 44), es claro que todas las acciones que se desarrollen, incluidas las desde el punto de vista legislativo, deben girar en pro de la protección de aquel, por lo que disposiciones como las contenidas en el proyecto de ley que nos ocupa, encaminadas a la prevención de las consecuencias derivadas del consumo de alcohol del citado grupo poblacional, no hacen más que propender por la materialización del citado principio.

Nuestro Ordenamiento Constitucional también prevé la protección de los derechos de los adolescentes, como lo prevé en su artículo 45, al disponer:

“Artículo 45. El adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral. El Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud”.

Por lo demás, al amparo del artículo 49 de la Constitución Política, de cuyo tenor se colige como deber el cuidar la salud propia y buscar el bienestar común, es claro que el consumo de alcohol no debe considerarse como una opción individual y por lo tanto, resultan necesarias las diferentes acciones emprendidas por el Estado para mitigar las consecuencias derivadas de su ingesta.

2. Pertinencia de la iniciativa legislativa

En la Política Nacional de Reducción del Consumo de Sustancias Psicoactivas y su Impacto se señala que: *“el consumo de alcohol y otras sustancias son un problema de altísima relevancia social, cuyas consecuencias afectan no sólo el cumplimiento de la agenda de desarrollo del país, sino el fortalecimiento del capital humano y del capital social”*¹². Lo anterior, debido a que el

¹¹ CORTE CONSTITUCIONAL, Sent. T-182 de 2 de mayo de 1996. M. P. Alejandro Martínez Caballero. Para una visión crítica del tema se puede consultar Fuentes, Édgar Hernán, *Materialidad de la constitución, la doctrina del bloque de constitucionalidad en la jurisprudencia de la corte constitucional*. Ed. Temis Universidad Jorge Tadeo Lozano. Bogotá, 2010.

¹² Política Nacional para la Reducción del Consumo de Sustancias Psicoactivas y su Impacto. Resumen Ejecutivo. Pág. 9. Disponible en el sitio: web:www.descentralizadrogas.gov.co/portals/0/Politica%20nacional%20SPA.pdf

consumo problemático (abuso, dependencia, asociado a comportamientos de riesgo para la propia salud y la seguridad de terceros), puede generar pérdidas del capital humano, simbólico, social y económico.

En desarrollo de este marco, el Ministerio de Salud y Protección Social viene liderando una novedosa estrategia de política pública, de naturaleza transdisciplinaria e interinstitucional, denominada “*Pactos por la Vida*”. Esta estrategia nace de un diálogo con una red nacional de universidades, liderada por la Universidad Nacional, alrededor del tema de la reducción de la demanda de sustancias psicoactivas, centrada de manera particular en el alcohol.

Dentro de los esfuerzos realizados por este Ministerio en la materia, se debe resaltar la expedición del Decreto 120 de 2010, mediante el cual se adoptan medidas en relación con el consumo de alcohol. Esta norma promueve la participación de la sociedad civil, dentro de la cual está la Industria Licorera, en espacios como la Comisión Intersectorial para el Control del Consumo Abusivo del Alcohol. Además, posibilita la articulación a nivel territorial, que bajo el liderazgo de esta Cartera, convoca desde la salud pública, la unidad de acción del Estado en una iniciativa que compromete a los sectores asociados a la movilidad, convivencia ciudadana, seguridad, educación, cultura y desarrollo social para construir nuevas capacidades humanas, sociales e institucionales, aplicadas a la protección de la vida en ambientes de consumos abusivos de alcohol.

Se trata de una estrategia pedagógica enmarcada en la llamada cultura ciudadana, orientada a la disminución del daño y la minimización del riesgo para los consumidores y abusadores de alcohol. Por un lado, se propone crear entre la población que habitualmente consume alcohol, una capacidad de autorregulación que le permita disminuir los daños que origina el consumo abusivo sobre la salud y el comportamiento social. Por otro, construir como objetivo paradigmático una cultura del saber beber, bajo seis (6) principios básicos, esto es: calidad, cantidad, consistencia, comida, compañía y conflicto, principios bajo los cuales, se debe acompañar el consumo de licor en el país. Igualmente, pone de presente la responsabilidad social empresarial de las industrias de licor y del esparcimiento.

De otra parte, se persigue también avanzar en el fortalecimiento de una capacidad de regulación social para la minimización del riesgo de accidentalidad, violencia y criminalidad por parte del conglomerado social, a través del acompañamiento en tiempos reales de “*in situ*” de la actividad del esparcimiento, donde el consumo de alcohol es el denominador común.

Estudios recientes han encontrado que el consumo de alcohol es la principal causa de afectación a la salud pública y es considerada como la droga más peligrosa del mundo. Precisamente, la

investigación de “*The Lancet*” arroja los siguientes resultados:

“Según la revista médica, es peor el impacto individual, familiar y social del alcohol... En segundo lugar de peligrosidad está la heroína, tercero es el crack o bazuco, en el cuarto lugar están las metanfetaminas, quinta es la cocaína, el tabaco es sexto... Y la marihuana es octava, tres veces menos peligrosa que el alcohol, según el estudio.

El alcohol, según la publicación científica, The Lancet, es la droga más peligrosa de acuerdo con una investigación que comparó el daño que estas pueden ocasionar a quienes las consumen y a terceros.

Es la más dañina a la sociedad por su impacto en accidentes de tránsito, violencia doméstica, discapacidad y pérdida de rendimiento laboral. Dado que está tan ampliamente disponible, sus daños se permean de forma más destructiva.

Se midió el daño de las drogas en una escala de 0 hasta 100, siendo 100 lo más dañino. El alcohol obtuvo un puntaje de 72, seguido de la heroína y en quinto y sexto lugar, la cocaína y el tabaco. Mientras tanto, la marihuana obtuvo un puntaje de 20.

Se estima que las enfermedades y riesgos vinculados al alcohol causan 2,5 millones de muertes al año, es decir, 3,8% de las muertes y el tercer factor de riesgo de muerte prematura y de discapacidad en todo el mundo. En Estados Unidos, el Tabaco causa 435.000 muertes al año, el alcohol 85.000 y la marihuana, cero.¹³ (Negrita fuera de texto).

En consecuencia, el Estado en su conjunto debe desarrollar todas las estrategias que sean necesarias para hacer frente a la situación planteada. No puede perderse de vista que, entre nosotros, la situación no es disímil:

“En Colombia alrededor del 40% de la población consume regularmente licor, frente a un 6,9% de la población que entre los 14 y los 55 años ingiere regularmente otras sustancias psicoactivas. Aunque el fenómeno del alcoholismo es de lejos el problema de salud pública más importante, éste se deja en manos de asociaciones voluntarias de bebedores y se limita a unas cuantas normas dirigidas a prohibir la venta de licor a menores de edad y a sancionar a quienes conducen embriagados. El tema hay que tratarlo como asunto central por los problemas de convivencia al estar en crisis nuestro sistema de acuerdos, las dificultades para lograr ingresos dignos, la falta de oportunidades y la poca credibilidad en las posibilidades de la justicia.

Existe una enorme correlación entre la conflictividad de la vida cotidiana y la desesperanza materializada en el recurso del alcohol, entre los

¹³ En <http://www.noticiasuno.com/noticias/el-alcohol-es-la-droga-ms-peligrosa-del-mundo.html>. Consulta realizada el 10 de noviembre de 2012.

bajos niveles de autorregulación y capacidad de regulación social y su expresión en los desenlaces de sangre. Pese a que se magnifica en estos últimos años su disminución, hay cerca de 40 muertos por cada cien mil habitantes al año –sin contar los muertos del conflicto armado–, cuando el promedio mundial no alcanza dos muertes violentas por cien habitantes año.

Además, en al menos el 40% de los muertos en accidentes de tránsito se encuentra asociado el consumo de licor. En el 50% de los muertos por armas cortopunzantes, en el 33% de las muertes por armas de fuego, en el 35% de los suicidios y en el 10% de las muertes accidentales, está presente el alcohol.

Con estas cifras no se pretende soslayar la naturaleza de los conflictos de la vida cotidiana, atribuyendo al consumo de licor la responsabilidad de los hechos de sangre, pues lo cierto es que en la sociedad colombiana los desenlaces violentos son corrientes de esperar, casi independientemente de la naturaleza de los conflictos. Pero no hay duda que el consumo de licor y otras sustancias psicoactivas cumplen un nefasto papel por estudiar, que amenazan la vida y que se encuentran en la raíz de las altas tasas de morbimortandad en Colombia.¹⁴

Como se evidencia, el consumo de alcohol, más allá del rito de socialización, se convierte en una conducta que erosiona la sociedad.

Ahora bien, la conducta represiva es importante pero resulta insuficiente y contiene una paradoja insoslayable: condena a quien es adicto, es decir, a quien se encuentra en el limbo de la inimputabilidad a causa de una patología. Esta clase de adicciones son el resultado de una serie de vaivenes y turbulencias sociales que no pueden negarse y están marcadas, en ocasiones, por una permisión legal, en donde la publicidad y toda clase de propaganda cumplen un papel fundamental. La publicidad¹⁵ crea el círculo y la telaraña necesaria con el fin de captar adeptos al punto de llegar a hacer creer que sin el consumo de esta clase de sustancias no se es un ser humano de éxito o no se tendrían espacios efectivos y afectivos de socialización.

De esta manera, también es necesario prevenir o mitigar prácticas culturales, en aquellos escenarios en el que el ser humano encuentra múltiples réplicas de socialización: su hogar, su barrio, su ciudad, los parques, los bares y restaurantes y, obviamente, las instituciones educativas. Uno de los retos es disociar la serie de referentes que se construyen alrededor del consumo del alcohol como lo son, alcoholéxito, alcohol-sexualidad, alcohol-

desinhibición, alcohol-amigos, alcohol-felicidad, alcohol-aceptación, etc., que se inscribe en toda una ritualidad compleja, que sin duda, tales asociaciones son catalizadas permanentemente por la publicidad que entre nosotros adopta íconos sexuales (chicas Águila) o funciones desinhibidoras (caso del aguardiente Néctar, por ejemplo).

En el campo de la psicología se han estudiado la serie de fórmulas publicitarias para generar consumo. La publicidad subliminal es una de ellas y además muy apreciada. Al respecto se ha indicado:

“La llamada publicidad subliminal lo que busca es llegar a ese subconsciente para programarlo a través de estímulos que apelan al sexo y a la muerte por el impacto emocional que estos provocan. También se utilizan complementos, o sea, estímulos que no apelan ni a la muerte ni a lo sexual, pero que responden a los intereses de quienes están manipulando con fines comerciales el mecanismo más íntimo, profundo y complicado del sistema nervioso humano.

A muchas personas se les hace difícil aceptar la posibilidad de ser manipulados por el subconsciente precisamente porque el estímulo no se ve. Bueno, lo que pasa es que si el estímulo se ve, deja de ser subliminal. Ahí ya estaríamos hablando de esta otra publicidad que apela al consciente por medio del gusto sexual. Los ejemplos sobran: mujeres semidesnudas ofreciendo con sensualidad una bebida alcohólica, jóvenes que se besan con pasión luego de haberse lavado la boca con pasta dental Clase Up, mujeres que alcanzan experiencias totalmente orgásmicas mientras se lavan el pelo con Herbal Essence shampoo, etc., etc., etc.

Ese tipo de publicidad está dirigida a la mente consciente, usted la ve y si no le agrada la puede rechazar. En cambio, la publicidad subliminal apunta sus cañones al subconsciente. Por eso no se ve, porque es una trampa mental y el éxito de cualquier trampa, no importa el modelo, radica en su capacidad de pasar inadvertida por la presa.¹⁶”

Es indudable entonces que las empresas productoras de alcohol, desde los albores del individuo, lo persuaden hacia ese mundo e invierten cantidades alarmantes en publicidad para lograrlo. Quieren ese mercado cautivo que, una vez apresado, nunca se liberará. La niña o el niño o el adolescente, resultan su principal receptáculo y subrepticamente a él se dirigen mediante todos los simbolismos y réplicas posibles. Son seducidos en espectáculos o en las calles por otras adolescentes en minifalda que promueven una cierta marca. Pero además, porque ese consumo se hace asequible a la salida de un centro educativo.

Frente a este escenario que puede calificarse como agresivo y altamente permisivo, parece no brindarse los elementos de juicio al menor para guiar ese libre albedrío en ciernes. Pero más que

¹⁴ http://historico.unperiodico.unal.edu.co/Ediciones/90/11_a.htm
Consulta realizada el 22 de noviembre de 2012.

¹⁵ Recientemente la Corte Constitucional declaró ajustada a nuestro ordenamiento, las restricciones a la publicidad para el consumo del tabaco, contenidas en la Ley 1335 de 2009. CORTE CONSTITUCIONAL, C-830 de 20 de octubre de 2010. M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹⁶ Home.cogui.net.proconci. Consulta realizada el 22 de noviembre de 2012.

una actitud represiva o tiránica que haga sucumbir en el individuo su libertad y libre desarrollo de la personalidad, de lo que se trata es de realizar una labor formativa que conduzca a ese resultado, alejado de la filosofía del látigo y la zanahoria. La educación (a diferencia de la domesticación) es, precisamente, el reto por incentivar lo que Kant denominaba la real “*emancipación*”¹⁷ Adicionalmente, debe contener soportes afectivos que bien puede suplir las deficiencias que las adicciones llenan.

El proyecto retoma el horizonte planteado en la norma reglamentaria incluyendo, adicionalmente, aspectos como el etiquetado, la publicidad, el expendio, la inspección vigilancia y control y las sanciones, no obstante lo cual, deben realizarse una serie de comentarios al mismo, con el fin de acrecer la propuesta, como a continuación se expone.

3. Comentarios al articulado

Artículo 1°

Frente al objeto formulado en la iniciativa, es importante diferenciar lo que tiene que ver con la “*prevención del consumo*” y la dependencia con la “*promoción del consumo responsable*”. Estos elementos deben diferenciarse en su contenido, propósito y población destinataria.

Artículo 3°

De acuerdo con lo previsto en este artículo, las conductas susceptibles de sanción serían muy variadas, pues irían desde vender hasta suministrar o facilitar, directa o indirectamente bebidas alcohólicas. Esto implicaría sancionar actuaciones como la del padre que ofrece un vino o una cerveza a su hijo de 17 años o la del joven de 18 años (o aún un menor de edad) que invita a un trago a un amigo de 17 años. Los casos límite pueden ser ampliados con el fin de enfocar claramente el objetivo de la norma e impedir que la misma resulte demasiado amplia, pues tal amplitud recogería una serie de casos típicos cuya sanción no es muy clara. Esto es lo que ocurre con la utilización de verbos rectores como “*suministrar o facilitar*”, cuyas acepciones permiten concluir lo antedicho especialmente, por la locución “*facilitar*”. En efecto, dicha expresión está asociada con conductas como “*Hacer fácil o posible la ejecución de algo o la consecución de un fin. 2. tr. Proporcionar o entregar*”.¹⁸ Por su parte, suministrar ofrece una complejidad mayor pues consiste en “*Proveer a alguien de algo que necesita*”¹⁹. En este último caso, la adecuación podría conducir a un debate en torno a la necesidad del bien que se suministra, en este caso, el alcohol.

Esto conduce a plantear que la técnica de descripción debería ser mucho más precisa y debe concordarse con lo previsto en el artículo 21 de la iniciativa.

Artículo 6°

Frente a la propuesta de este artículo, si bien no es necesario desarrollar una regulación tan exhaustiva como la precisada en el artículo 13 de la Ley 1335 de 2009, se sugiere que existan elementos o principios con base en los cuales, se garantice la visibilidad de las advertencias y su relevancia dentro del producto que se comercializa. También es factible sugerir la rotación de las mismas o de algunas frases expresiones o símbolos, con el fin de que el impacto de la advertencia sea mayor. Es claro, además, que la advertencia no puede quedar relegada por la faceta publicitaria del producto en la etiqueta, por lo que también es necesario introducir restricciones a todos los aspectos que promuevan el producto.

Como se observa, en este artículo debería facultarse a este Ministerio o a otra entidad para la regulación al detalle de estos aspectos (ubicación, tipo de letra, ideogramas si es del caso). En general, se considera del caso adoptar una estrategia similar a la del tabaco, con las especificidades propias de los productos de alcohol y valerse, de esta manera, de la experiencia recorrida.

Artículos 7° a 10

Hay un tema que como se indicó *ab initio*, suscita el mayor interés y es el relacionado con la publicidad, el cual está desarrollado en estos artículos.

Como se señaló, en materia de publicidad al tabaco, respecto del proyecto que se convertiría en la Ley 1335 de 2009, es importante restringir al máximo la publicidad y, en este sentido, la mencionada ley no sólo prohíbe la promoción, el patrocinio y la publicidad en vallas, sino que también incluye la prohibición absoluta en cualquier medio de comunicación. Nótese que, en punto a la prohibición de publicidad en tabaco, afirmó la Corte Constitucional:

“La medida de prohibición total, a juicio de la Corte, responde a un motivo adecuado y suficiente que justifica tal limitación. En efecto, distintos apartes de esta decisión demuestran que existe un consenso global acerca de las graves consecuencias que el consumo de tabaco conlleva para la salud de las personas, tanto usuarios como fumadores pasivos, al igual que para el medio ambiente. Es así que ese consenso ha servido de base para que instrumentos internacionales como el CMCT fijen obligaciones a los Estados tendientes a controlar y desincentivar el consumo de tabaco. De otro lado, no existe duda que el mensaje publicitario, en tanto instrumento dirigido a persuadir al individuo para que adopte una decisión de consumo particular, es un elemento de particular importancia para la promoción del uso de productos de tabaco. [...]

¹⁷ Se trata del texto, ¿qué es la ilustración?, del filósofo alemán, en el cual se plantea esta capacidad a través de la razón.
<http://pioneros.puj.edu.co/lecturas/interesados/QUE%20ES%20LA%20ILUSTRACION.pdf>

¹⁸ www.rae.es.

¹⁹ *lb.*

Ahora bien, la prohibición de la publicidad y promoción de productos de tabaco y la limitación intensa del patrocinio por parte de las empresas que lo producen es expresión del principio de solidaridad. La innegable restricción de las libertades económicas que aparejan las proscripciones descritas busca cumplir con finalidades sociales de primer orden, como es la conservación de la salud pública y el medio ambiente. El ordenamiento jurídico, según se ha expuesto, consiente la producción y comercialización de un producto intrínsecamente nocivo para la integridad física y el ambiente, pero restringe en alto grado la posibilidad que su consumo sea promovido directa o indirectamente. Ello con el único propósito de desincentivar (más no prohibir) su uso y, de esta manera, incidir negativamente en los ingentes costos sociales que se derivan de las enfermedades y demás efectos dañinos que se generan del consumo de tabaco. Sobre el particular debe insistirse que este costo social se ve aumentado por la naturaleza de las dolencias asociadas al consumo de tabaco, en tanto causa de mortalidad estadísticamente apreciable, como bien lo documentaron varios de los intervinientes en el presente proceso. Asumiendo las categorías que ofrece el derecho constitucional comparado, existe en el caso de la prohibición de la publicidad, promoción y patrocinio de tabaco tanto un interés sustancial del Estado, relacionado con el aseguramiento del más alto nivel de salud pública y el saneamiento ambiental, como un vínculo entre el fin buscado y la medida impuesta. Esto último en el entendido que las citadas actividades tienen como común objeto incentivar el consumo de los productos de tabaco y sus derivados, por lo que su limitación y prohibición incidirían en la disminución de ese consumo.

Tomando en cuenta lo anterior, sería altamente recomendable retomar el esquema normativo adoptado en la Ley 1335 en materia de publicidad. Si bien, no existe un tratado internacional en la materia, sí subyacen razones de peso en materia de salud pública (accidentalidad vial, violencia intrafamiliar, agresiones de diversa índole, etc.), de efectos incluso más letales en función de las externalidades que genera este consumo, que harían conveniente una restricción de esa naturaleza.

De ese modo, aunque existen diferencias entre la regulación al tabaco y la propia del alcohol, hay puntos que se intersectan y deben ser aprovechados a nivel regulatorio.

En este sentido, se considera que el Estado y la sociedad ya cuentan con la suficiente madurez política y jurídica –iniciada con la Resolución 1956 de 2008– para adoptar una decisión como la de restricción absoluta de publicidad.

De esta manera, los artículos 7° a 10 no reflejarían esa nueva tendencia y mantienen las alternativas publicitarias y promocionales con ciertas restricciones de difícil manejo y apreciación.

Artículos 11 a 13

En punto al expendio, suministro y consumo, que abarca este articulado, se deberían revisar espacios de prohibición como lo son las entidades públicas en general y, por otra parte, el consumo en el espacio público debería estar más delimitado, pues origina una consecuencia sancionatoria. El artículo 13 incorpora una fórmula análoga al menudeo en tabaco, cuya eficacia puede ser relativa, pues puede instigar al consumo de grandes proporciones de alcohol.

Artículos 14 a 16

Existen temas que no deberían ser contemplados en el proyecto de ley, pues desvirtúan e inflexibilizan la actuación del ejecutivo y originan un desgaste innecesario para el legislador y son, precisamente, los contenidos en los artículos 14 a 16 de la iniciativa. Estos aspectos se encuentran regulados en el Decreto 120 de 2010 y pueden ser adaptados y precisados por el Gobierno Nacional cuando la conveniencia así lo aconseje, en desarrollo de lo previsto en el artículo 45 de la Ley 489 de 1998, que constituye una fórmula abierta para que el ejecutivo coordine su acción en una materia que convoca el interés de varios Ministerios o Departamentos Administrativos, desarrollando así las potencialidades de las Comisiones Intersectoriales.

Se trata de una injerencia innecesaria del legislativo en el fuero del ejecutivo.

Artículo 17

En cuanto a este artículo, se recomienda incluir la competencia en lo que tienen que ver con inspección, vigilancia y control en materia de publicidad y en lo relativo a la prohibición de comercialización y distribución de bebidas alcohólicas en pequeñas cantidades, sin perjuicio del comentario ya realizado.

Artículos 21 a 24

En relación con las sanciones a establecimientos de comercio por venta de bebidas alcohólicas, la infracción administrativa no se encuentra debidamente alinderada en función de la naturaleza de la actividad que se desarrolla.

En general y como se indicó en su momento, en relación con las sanciones y sin perjuicio del mensaje de cultura de la salud, es claro que en temas tan sensibles, es evidente que las sujeciones normativas –menos en este aspecto–, por muchas razones, deben contar con respuestas apropiadas por parte del Estado. Al respecto, ha indicado la Corte Constitucional *in extenso*, lo siguiente:

“Si mientras la Constitución protege el derecho a la vida, el legislador no hace punible el delito de homicidio, y el juez no cumple eficazmente con su función judicial, un homicidio impune es, no solamente la vulneración de un derecho fundamental por parte de un particular, sino, en última instancia, un hecho cuya responsabilidad compete directamente al Estado.

Por ello, el hecho de que exista nueva concepción de orden constitucional y de los derechos fundamentales, que se convierten en normas de obligatorio cumplimiento frente a todos, no implica que el Estado diluya o comparta su responsabilidad, sino por el contrario la acrecienta, debiendo responder, de una u otra manera, por la eficaz aplicación de tales derechos. [...]

Todo lo cual lleva a la conclusión de que, si bien los particulares están vinculados por la fuerza normativa de los derechos constitucionales fundamentales, es el Estado el principal responsable de su protección, garantía, respeto y promoción.

[...], el Estado tiene una responsabilidad en relación con los derechos constitucionales fundamentales cuando, de manera organizativa y estructural, opera negligentemente: Esto es, cuando no administra justicia de manera eficiente; cuando no legisla en relación con los derechos, de tal manera que el ciudadano carezca de instrumentos legales para defenderse de abusos y violaciones; cuando la administración solo actúa en favor de intereses particulares. En fin, en este otro aspecto de la relación Estado-derechos, los ejemplos también son innumerables.

En Colombia, la responsabilidad que se deriva de estas dos modalidades de actuación del Estado en relación con los derechos constitucionales fundamentales, ha sido objeto de un sabio e importante desarrollo jurisprudencial, fundado principalmente en el concepto de “falla en el servicio”: desarrollado básicamente por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

Pues bien, en virtud de que el Estado también es responsable en relación con los derechos constitucionales fundamentales –en el sentido de que no solo no debe vulnerarlos sino que debe hacer todo lo que esté a su alcance para respetarlos, garantizarlos protegerlos y promoverlos–, es como se explica la existencia de una norma como la acusada en este proceso de inconstitucional, vale decir, el artículo 279 del Código Penal.

En efecto, una de las formas en que el Estado cumple su deber de proteger los derechos constitucionales fundamentales es tipificando como delitos, conductas en que los particulares o los agentes del Estado pueden vulnerar dichos derechos. Tal es el caso del tipo penal de tortura. La inexistencia de ese tipo penal eliminaría un eficaz instrumento de protección de derechos, mediante el cual el Estado anuncia una sanción penal para quien realiza esa conducta vulneradora y, de realizarse, la aplica.

Por ser precisamente esta norma un instrumento eficaz de protección de los derechos constitucionales fundamentales, (en particular del derecho a la integridad personal y a la autonomía personal),

como ha quedado explicado, el cargo no prospera y la norma será declarada exequible²⁰.

Las medidas tendientes a sancionar tales conductas, en cuanto potencialmente pueden conducir a comprometer la vida y la integridad física, están dotadas de las características anotadas en la sentencia citada. Es indudable que un porcentaje alto de la accidentalidad vial ocurre por el consumo de alcohol y que la violencia intrafamiliar se dispara con su consumo.²¹

Pero, en este punto, debe tenerse en cuenta que el derecho sancionador exige una técnica. Sobre el particular la Corte Constitucional ha puntualizado²²:

3.3.2. En uno de los primeros fallos en los que abordó el tema, esta Corporación reiteró la jurisprudencia de la Corte Suprema en la que se había puesto de presente que el ius punendi del Estado es un género que cubre varias especies entre las que se cuentan el derecho penal y el derecho administrativo sancionado.²³

En razón a su condición de actividad punitiva del Estado, la imposición de sanciones administrativas se encuentra sujeta al artículo 29 de la Constitución que consagra el derecho al debido proceso. De esta manera “los principios del derecho penal –como forma paradigmática de control de la potestad punitiva– se aplican, con ciertos matices, a toda las formas de actividad sancionadora del Estado^{24 25}. El debido proceso, por su parte “comporta una serie de garantías como la publicidad y celeridad del procedimiento, el derecho de defensa y contradicción, el principio de legalidad del ilícito y de la pena, la garantía del juez competente, etc., que sólo tienen sentido referidas a la actividad sancionadora del Estado. Es decir son garantías aplicables al proceso de imposición de sanciones”²⁶.

Esta Alta Corporación²⁷ ha insistido, que el régimen sancionatorio administrativo debe estar

²⁰ CORTE CONSTITUCIONAL, C-587 del 12 de noviembre de 1992, M. P. Ciro Angarita Barón.

²¹ http://historico.unperiodico.unal.edu.co/Ediciones/90-11_a.htm. Se resalta.

²² CORTE CONSTITUCIONAL, Sent. C-616 citada.

²³ Sentencia C-214 de 1994; M. P. Antonio Barrera Carbone (En esta sentencia, en la que la Corte Constitucional conoció de una demanda contra una norma que establece una multa en el ámbito del control vehicular, se realiza uno de los primeros estudios por parte de esta Corporación en materia de potestad sancionatoria de la administración).

²⁴ Al respecto pueden consultarse las sentencias C-599 de 1992; C-390 de 1993; C-259 de 1995; C-244 de 1996; entre otras.

²⁵ Sentencia C-690 de 1996; M. P. Alejandro Martínez Caballero.

²⁶ Sentencia C-506 de 2002; M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra (En esta sentencia, la Corte Constitucional declaró la exequibilidad de varias normas relativas a sanciones tributarias. Consta allí un resumen de la jurisprudencia proferida por esta Corporación sobre dicha materia).

²⁷ CORTE CONSTITUCIONAL, Sent. C-379 de 23 de abril de 2008, M. P. Humberto Sierra Porto.

caracterizado, entre otros, por los siguientes elementos:

- Tipicidad, o descripción clara de la conducta sancionable.

- Consecuencia por incurrir en la conducta, *v. gr.*, la sanción. Debe, igualmente, estar claramente determinada de tal forma que no se deba acudir a analogías o adaptaciones normativas.

- Proporcionalidad de la sanción, vale decir, correspondencia entre la conducta sancionable y la consecuencia a que ello conduce.

Debe, así mismo, estar revestido de un procedimiento que permita el derecho de defensa y de la definición clara de la autoridad competente. En concreto, es importante establecer si el procedimiento es el del C.P.A y de lo C. A., o el de policía y si opera a todos los casos, pues se generan vacíos respecto de las sanciones que se aplican a las personas que consumen en lugares prohibidos. Se considera que lo previsto en el artículo 23, al delegar a la Policía, junto con este Ministerio, los elementos para aplicar sanciones, afecta el principio de reserva legal.

Sobre la destinación de las multas que se imponga, sería del caso determinar de manera específica el Fondo que recibiría tales recursos, aprovechando, inclusive los existentes del Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga) o la cuenta que haga sus veces.

4. Conclusiones

Sin perjuicio del esfuerzo positivo de la iniciativa, se considera del caso efectuar una serie de ajustes a la misma, tal y como se indicó *ab initio*.

En cuanto a la publicidad, debería adoptarse un esquema prohibitivo como el que actualmente rige en materia de tabaco.

Con la presente se deja expuesta la posición de este Ministerio en lo relativo al Proyecto de ley 08/2012 (S).

Cordialmente,

El Ministro de Salud y Protección Social,

Alejandro Gaviria Uribe.

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA.

Bogotá D. C., a los diecinueve (19) días del mes de marzo año dos mil trece (2013).

En la presente fecha se autoriza la publicación en la *Gaceta del Congreso*, el Concepto Jurídico

del Ministerio de Salud y Protección Social, suscrito por el señor Ministro, doctor Alejandro Gaviria Uribe, en diecinueve (19) folios, al **Proyecto de ley número 08 de 2012 Senado, por medio de la cual se establecen políticas para prevenir el consumo de las bebidas alcohólicas por parte de los menores de edad y se previenen las consecuencias relacionadas con el consumo de bebidas alcohólicas por parte de la población en general, se establecen normas sobre el expendio, suministro, consumo, publicidad y promoción de bebidas alcohólicas y se dictan otras disposiciones.**

Autoría del proyecto de ley de la honorable Senadora: *Dilian Francisca Toro Torres.*

El Secretario,

Jesús María España Vergara.

CONTENIDO

Gaceta número 127 - Jueves, 21 de marzo de 2013

SENADO DE LA REPÚBLICA

Págs.

PONENCIAS

Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 148 de 2012 Senado, por la cual se establece el derecho a vacaciones del Presidente de la República.....	1
Informe de ponencia para primer debate y texto definitivo al Proyecto de ley número 169 de 2012 Senado, por medio de la cual se aprueba el “Estatuto y Reglamento General de la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol)”, adoptado por la Asamblea General de la Organización en su Vigésima Quinta Reunión realizada en Viena, en 1956 y el “Acuerdo sobre Privilegios e Inmunidades para las Reuniones Estatutarias entre la República de Colombia y la Secretaría General de la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol)”, suscrito en la ciudad de Lyon, República Francesa, el 26 de septiembre de 2012 y en la ciudad de Bogotá, D. C., el 13 de noviembre de 2012	5
Informe de ponencia para segundo debate y texto definitivo al Proyecto de ley número 116 de 2012 Senado, por la cual se consagra la Pensión de Jubilación para Medallistas Olímpicos y Campeones Mundiales	11

CONCEPTOS JURÍDICOS

Concepto jurídico del Ministerio de Salud y la Protección Social al Proyecto de ley número 08 de 2012 Senado, por medio de la cual se establecen políticas para prevenir el consumo de las bebidas alcohólicas por parte de los menores de edad y se previenen las consecuencias relacionadas con el consumo de bebidas alcohólicas por parte de la población en general; se establecen normas sobre el expendio, suministro, consumo, publicidad y promoción de bebidas alcohólicas y se dictan otras disposiciones.....	16
---	----